II 103/231

ОБЩЕЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

ЛЕКЦІИ

Проф. А. Д. Градовскаго.

1885 г.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.
1885.

2007050310

ВВЕДЕНІЕ.

При изученіи положительнаго государственнаго права мы встрѣчаемся съ нѣкоторыми общими вопросами, разрѣшенія которыхъ нѣтъ, да и не можетъ быть, ни въ одномъ изъ кодексовъ. Разрѣшая вопросъ, кому принадлежитъ верховная власть (а она можетъ принадлежать и одному физическому лицу, и цѣлому народу въ лицѣ его представителей), основные законы не опредѣляютъ, что такое государственная власть. Законы должны опредѣлять дѣйствующія учрежденія съ точки зрѣнія ихъ практическаго примѣненія, а не давать теоретическихъ опредѣленій.

Во многихъ европейскихъ конституціяхъ мы встрѣчаемся съ принципомъ раздѣленія властей (на законодательную, исполнительную и судебную), но не отъ законовъ получаемъ мы разъясненіе этого начала. Болѣе общіе вопросы (напр. вопросы о государствѣ, его происхожденіи, цѣли) еще менѣе могутъ быть затронуты законами. А между тѣмъ удовлетворительное разрѣшеніе теоретическихъ вопросовъ весьма важно, ибо теоретическія начала имѣютъ не только отвлеченное значеніе, но они выражаютъ собой общія понятія народа, или, по крайней мѣрѣ, тѣхъ его классовъ, которые имѣютъ рѣшающее вліяніе на ходъ дѣлъ въ государствѣ. Чтобъ объяснить себѣ республиканскія формы правленія во Франціи, надо имѣть въ виду ихъ основной принципъ, принципъ народнаго самодержавія, а онъ былъ теоретически выраженъ задолго до 1-й французской революціи. Для того же, чтобъ понять этотъ принципъ, должно изучить, какъ понимали люди, руководившіе революціей, происхожденіе государства. Въ XVIII ст., когда вырабатывались понятія, дѣйствовавшія во время революціи, общепризнаннымъ ученіемъ было происхожденіе государства изъ свободнаго договора, т.-е. теорія, по которой люди вообще находились *внѣ* государства и изъ этого естественнаго

состоянія уже переходили, въ силу договора, въ состояніе общественное. Это ученіе отразилось на теоріи народнаго самодержавія, такъ что безъ него нельзя понять устройства современной Франціи. Съ другой стороны, англійская государственная власть находится въ тѣснѣйшей связи какъ съ политическими, такъ и съ религіозными понятіями народа, выразившимися въ ученіи англиканской церкви; да и кромѣ того, безъ пониманія тѣхъ историческихъ привиллегій, которыми пользуется аристократія, и безъ ученія индивидуализма, которое возникло на англійской почвѣ и было положено въ основаніе англійской политической экономіи, нельзя понять государственный строй нынѣшняго Великобританскаго королевства. Наконецъ, и неограниченную монархію нельзя понять, не зная нравственныхъ и религіозныхъ мотивовъ ея происхожденія. Самые законы держатся на извѣстномъ строѣ понятій, выработанныхъ народомъ постепенно и весьма различно въ зависимости отъ многихъ условій (почвенныхъ, климатическихъ и т. д.). Вотъ почему необходимо дать общее понятіе о государствѣ, прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ его типовъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Элементы государства.

Понятіе о государствѣ мы должны установить не только въ юридическомъ смыслѣ, но и въ бытовомъ, ибо одно юридическое опредѣленіе недостаточно для полнаго уразумѣнія разнообразныхъ его формъ. Наилучшимъ юридическимъ опредѣленіемъ государства является формула *Канта* («Metaphisische Gründe der Rechtslehre», IX т.): «государство есть масса людей, живущихъ подъ одними юридическими законами». Это опредѣленіе, съ юридической точки зрѣнія, совершенно вѣрно и приложимо ко всѣмъ государствамъ, но оно представляетъ тотъ недостатокъ, что слишкомъ обще и наводитъ на сомнѣнія и вопросы, въ родѣ слѣдующихъ. Изъ какой массы людей составлено государство? Почему они соединились въ массу? Почему образуются группы людей, составляющихъ отдѣльныя государства? Исходя изъ этой формулы, нужно бы придти къ заключенію, что государство можетъ быть образовано людьми всего свѣта. И дѣйствительно, мыслители, подобные Канту, логически приходятъ къ мысли, что со временемъ будетъ одно всемірное государство. (*Блунчли*,

напр., выставляетъ теорію о Weltstaat'ѣ, какъ конечномъ идеалѣ, къ которому стремится человѣчество). Но тогда остается неразрѣшимымъ вопросъ: почему же образуются отдѣльныя государства, которыя отнюдь не желаютъ слиться воедино, а напротивъ, отстаиваютъ свою самостоятельность? Съ другой стороны, всматриваясь глубже въ вопросъ, мы видимъ, что не всякая масса людей способна образовать государство, какъ это вытекаетъ изъ формулы *Канта*. Племена кочевыя, не образуютъ государства, хотя и имѣютъ юридическія нормы. Исторія составленія государства именно начинается съ перехода кочевыхъ племенъ въ осѣдлое состояніе. Это доказывается и европейской исторіею. Въ эпоху великаго переселенія народовъ, пока племена передвигаются, еще не замѣтно слитія съ территоріей, еще нѣтъ исторіи государствъ; она начинается съ тѣхъ поръ, какъ Франки, Англосаксы, Вестготы, Лонгобарды окончательно утверждаются въ завоеванныхъ земляхъ. Отсюда ясно то положеніе, что нѣтъ государства безъ территоріи; слѣд. *территорія* есть 1-й необходимый признакъ государства.

Масса людей, которая образуетъ государство, носитъ названіе *народа*. Она состоитъ изъ людей, соединенныхъ между собой общими интересами. Эти интересы имѣютъ двойственное значеніе: съ одной стороны, они тѣснѣе соединяютъ членовъ даннаго народа, а съ другой—выдѣляютъ ихъ изъ общей массы человѣчества; таковыми являются языкъ, религія. И такъ, для образованія государства должны существовать извѣстные интересы, нравственная сила которыхъ соединяетъ людей въ одно цѣлое, называемое *народъ*.

Чтобъ образовать государство, масса людей должна подчиняться общимъ юридическимъ законамъ, но эти законы должны исходить отъ какой нибудь *власти*, ибо безъ власти нѣтъ закона. Но власть, которую можно назвать *государственной*, представляетъ ли тоже, что мы встрѣчаемъ у кочевниковъ, или нѣчто другое?

Такимъ образомъ, мы видимъ, что для пониманія государства надо исторически разъяснить три необходимыхъ его признака: территорію, народъ и верховную власть.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Территорія.

Территорія является признакомъ государства не только въ томъ смыслѣ, что фактически всѣ государства имѣютъ опредѣленныя свои границы, что народности тѣсно связаны съ опредѣленнымъ пространствомъ земли, ими занимаемой, но и въ *историческомъ* отношеніи. Въ развитіи формъ общежитія территоріальный признакъ очень важенъ, ибо имъ указывается моментъ, съ котораго начинается политическая жизнь народа, т. е. тотъ моментъ, когда племя изъ кочеваго состоянія переходитъ въ осѣдлое. Оставляя въ сторонѣ экономическое значеніе осѣдлости, мы остановимся на юридическомъ и политическомъ значеніи этого факта. Переходъ народа въ осѣдлое состояніе знаменуетъ цѣлый переворотъ въ общественныхъ отношеніяхъ. Въ кочевомъ состояніи, всѣ отношенія опредѣлялись принципомъ кровнаго родства, который выражался въ двоякой формѣ: монархической (патріархальной) и родовой (совѣтъ старѣйшинъ). Семейно-родовое начало основано было на предположеніи, что все племя происходитъ отъ одного лица. (Предположеніе это могло быть и невѣрно, потому что исторія показываетъ включеніе въ одинъ родъ и чужеродцевъ). Отсюда понятно, что эти отношенія могли обнимать лишь небольшую группу лицъ; большихъ соединеній не было, за исключеніемъ союзовъ нѣсколькихъ родовъ въ одинъ для отраженія или нападенія на общаго врага. Съ переходомъ же въ осѣдлое состояніе, родовая связь замѣняется отечественной, территоріальной. Эта замѣна даетъ двоякій результатъ: во-1-хъ, территоріальная связь можетъ обнять гораздо большее число лицъ, чѣмъ связь родовая; во-2-хъ, разлагаются старыя родовыя формы, и каждое отдѣльное лицо становится въ болѣе прямыя непосредственныя отношенія къ государству, пріобрѣтаетъ большую сумму индивидуальныхъ правъ и обязанностей.

Это разложеніе родоваго начала мы можемъ весьма наглядно прослѣдить въ Исторіи Греціи и Рима.

При слабости другихъ общественныхъ началъ, семья и родъ представлялись единственными формами группировки и соединенія людей, а слабое развитіе государственнаго начала заставляло

искать въ этихъ формахъ способы взаимной защиты и помощи. Семья, по условіямъ того отдаленнаго времени, представлялась какъ бы государствомъ въ маломъ видѣ. Во главѣ ея находился домовладыка, господствовавшій надъ женою, дѣтьми и рабами. Онъ, въ этомъ кругу лицъ, былъ жрецомъ, приносившимъ жертвы отъ имени семьи, судьею, правителемъ и владыкою семейнаго имущества. Родъ, аѳинскій γένος, римская gens, былъ союзомъ семей, соединенныхъ общностію, дѣйствительнаго или предполагаемаго происхожденія [1]). Члены родоваго союза были соединены и здѣсь и тамъ приблизительно одинаковыми интересами и цѣлями, именно: 1-е общностью религіозныхъ обрядовъ и исключительною привиллегіею священства предъ опредѣленнымъ божествомъ; 2-е общностью мѣста погребенія; 3-е правомъ наслѣдованія въ собственности; 4-е взаимною обязанностію вступать въ бракъ съ членами рода, особенно дѣвицами-сиротами и наслѣдницами; 6-е обладаніемъ нѣкоторыми общими имуществами (въ Аѳинахъ — γένος имѣли особаго казначея и архонта) [2]).

Эта организація являлась основаніемъ самого государства. Высшіе союзы съ болѣе политическимъ характеромъ, на которые подраздѣлялись племена (трибы, филы),—т.-е. римскія куріи и аѳинскія фратріи были соединеніемъ родовъ. Насколько куріи и фратріи произошли отъ родовъ, объ этомъ мы скажемъ ниже. Но семейно-родовая организація несомнѣнно была основою древнѣйшаго государственнаго устройства. Государство составлялось изъ отцевъ; принадлежность къ полноправному гражданству обусловливалась принадлежностію къ роду.

Но государство несомнѣнно должно было сойти съ этого основанія, какъ только ему пришлось расширить кругъ гражданства, т.-е. принять въ свою среду массу лицъ, стоявшихъ внѣ полноправнаго гражданства. Семейно-родовая организація древнѣйшаго римскаго и аѳинскаго государствъ была организаціею *господствующихъ* племенъ, т.-е. четырехъ іоническихъ «филъ» въ Аттикѣ и трехъ первоначальныхъ римскихъ трибъ (Ramnes, Tities, Luceres). И тамъ и здѣсь, мы видимъ аналогически процессъ государственной организаціи на новыхъ началахъ.

---

[1]) Что роды въ Аѳинахъ были построены часто на началахъ фиктивнаго родства, такъ же, какъ и въ Римѣ, это объясняется *Гротомъ*, Ист. Греціи, фр. перев. IV, 99 и слѣд.

[2]) Гротъ, назв. соч.; Вальтеръ, соч. I, 22 и слѣд.

Въ Аѳинахъ законодательство *Солона* (594) не вышло, правда, за предѣлы іоническихъ филъ. Но члены этихъ филъ еще до Солона, независимо отъ ихъ группировки по родамъ и фратріямъ, раздѣлялись по сословію — на эвпатридовъ (благородныхъ), державшихъ въ своихъ рукахъ политическую власть, геоморовъ (земледѣльцевъ) и деміурговъ (ремесленниковъ). Законодательство Солона имѣло въ виду устранить сословныя распри, между прочимъ, чрезъ опредѣленіе участія членовъ іоническихъ филъ въ правахъ и обязанностяхъ пропорціонально ихъ *имуществу*. Сообразно этому, граждане были, какъ извѣстно, раздѣлены на четыре класса, по доходу (въ мѣрахъ хлѣба), получаемому съ земельной собственности. Итакъ, политическое дѣленіе гражданъ уже не совпадаетъ съ ихъ группировкой по семейно-родовымъ союзамъ, хотя и не устраняетъ ихъ.

Законы Солона, не смотря на новыя ихъ политическія основанія, въ дѣйствительности, прикрывали только старое сословное дѣленіе. Распри въ Аѳинахъ продолжались и кончились возвышеніемъ тиранна Пизистрата и его династіи (560—510). Послѣ изгнанія Пизистратидовъ, предводителю демократической партіи *Клисѳену* (509) удалось преобразовать государство на новыхъ основаніяхъ.

Существо перемѣны, произведенной Клисѳеномъ, состоитъ въ томъ, что онъ включилъ въ составъ аѳинскаго гражданства массу жителей Аттики, стоявшихъ внѣ іоническихъ филъ и потому непользовавшихся политическими правами. Но онъ не могъ сдѣлать этого, не коснувшись устройства древнихъ филъ, тѣсно связанныхъ съ организаціею родовъ и фратрій. Вмѣсто прежнихъ четырехъ филъ онъ учредилъ *десять*, въ составъ которыхъ были включены всѣ свободные и природные жители Аттики. Подраздѣленіе филъ уже непосредственно основано на *территоріальномъ* началѣ. Именно они подраздѣлены Клисѳеномъ на *демы*, довольно старинное дѣленіе, обозначавшее поземельную единицу. Связь между членами демы чисто территоріальная. Границы демъ были распредѣлены такъ, чтобы онѣ *не* совпадали съ дѣленіями родовыми и члены одного рода входили въ составъ разныхъ демъ. Послѣднія имѣли свое мѣстное устройство демарховъ, вели свои списки гражданамъ, причемъ пріобрѣтеніе права гражданства зависѣло уже не отъ принятія въ «родъ», а отъ записи въ «демотическій списокъ».

„Аѳинскій народъ“—говоритъ Гротъ:—„разсматриваемый съ *политической* точки зрѣнія, сдѣлался, такимъ образомъ, однороднымъ цѣлымъ, распредѣленнымъ на части числовыя, мѣстныя и

политически равныя. Нужно, тѣмъ не менѣе, помнить, что, съ уничтоженіемъ четырехъ іоническихъ филъ, роды и фратріи, которые ихъ составляли, остались нетронутыми и продолжали свое существованіе, какъ союзы семейные и религіозные, не пользуясь однако никакими политическими привиллегіями“ [1]).

Въ *Римѣ*, какъ извѣстно, процессъ воспринятія плебеевъ въ старую патриціанскую римскую общину и соотвѣтственнаго измѣненія въ государственномъ устройствѣ сопровождался замѣною семейно-родовыхъ основаній дѣленія гражданъ основаніями территоріальными. Реформа, произведенная *Сервіемъ Тулліемъ* и имѣвшая въ виду, главнымъ образомъ, организацію и распредѣленіе *воинской повинности* между членами римскаго государства безъ различія патриціевъ и плебеевъ [2]), установила и новыя основанія этой раскладки, и новое дѣленіе гражданства, пропорціональное участію въ отбываніи воинской повинности, и, наконецъ, новый органъ для переустроеннаго гражданства. Основаніемъ для распредѣленія повинности, сдѣлавшейся изъ личной реальною, являются земельныя единицы—трибы. Сервій Туллій замѣнилъ для города Рима, три старыя, племенныя трибы четырьмя поземельными (Palatina, Suburana, Collina, Esquelina). Впослѣдствіи, внѣ-городское населеніе было распредѣлено по 26 трибамъ [3]); мѣра участія въ отправленіи повинностей и пользованіи соотвѣтствующими правами опредѣлялась степенью имущества, сообразно которому все землевладѣльное населеніе государства (assidui и locupletes) было раздѣлено на пять классовъ

---

[1]) Замѣчательно при этомъ, что послѣ реформы Клисѳена, обычай—носить родовое имя, вышелъ въ Аѳинахъ изъ употребленія. Римскій патрицій носитъ *три* имени: родовое, семейное и собственное. Три имени Аѳинянина обозначали: одно—собственное; второе—имя отца, третье—названіе демы, къ которой онъ принадлежалъ, напримѣръ: „Эсхинъ, сынъ Атрамета, изъ Котокиды“. Можетъ быть, большая живучесть родоваго устройства въ Римѣ зависѣла, какъ предполагаетъ *Фрименъ*, отъ того, что римскія gentes были не только родовыми, но и *мѣстными* союзами. „Сравнительная политика“, стр. 99.

[2]) *Моммзенъ*, R. G. I, 84 и слѣд. *Вальтеръ*, I, 46 и слѣд.

[3]) *Вальтеръ* (I—46) приписываетъ и то и другое дѣленіе Сервію Туллію. *Моммзенъ* доказываетъ, что Сервій Туллій ограничился установленіемъ 4 трибъ, къ которымъ были приписаны внѣ городскія мѣстности. Того же мнѣнія держится *Ланге* (römische Alterthümer, 371). Число административныхъ округовъ, приписанныхъ къ 4 трибамъ, было, вѣроятно, 26. Различіе между городскими и сельскими трибами (tribus rusticae и tribus urbanae) возникло впослѣдствіи. Это мнѣніе Ланге тѣмъ вѣроятнѣе, что значеніе сельскихъ трибъ обусловливалось политическимъ возвышеніемъ плебеевъ, т. е. событіями позднѣйшаго времени.

(100,000—75,000—50,000—25,000—10,000 асовъ) [1]), съ подраздѣленіями въ каждомъ классѣ на seniores и juniores [2]). Члены каждаго класса, для отправленія воинской повинности, распредѣлялись по *центуріямъ* (сотнямъ), число которыхъ въ разныхъ классахъ было не одинаково. Первый классъ, богатѣйшій и, сообразно этому, выставлявшій большее число тяжело вооружонныхъ пѣхотинцевъ (pedites) и всадниковъ, одинъ содержалъ въ себѣ 80 центурій пѣхоты кромѣ 18 центурій конницы [3]). Второй, третій и четвертый классъ выставляли по 20 центурій; пятый, самый многочисленный, 30. Поэтому число гражданъ въ каждомъ классѣ и въ соотвѣтствующихъ классу центуріяхъ было неодинаково. Такъ пролетаріи вмѣстѣ взятые составляли одну центурію.

Этотъ *тимократическій* принципъ дѣленія гражданъ имѣлъ важное значеніе и въ примѣненіи къ новымъ формамъ народныхъ собраній, установленныхъ Сервіемъ Тулліемъ, именно собраніямъ по *центуріямъ*. Народныя собранія патриціанской общины составлялись по *куріямъ*, въ составъ которыхъ входило опредѣленное число (по 10) *родовъ*. Слѣдовательно, только gentiles могли участвовать въ куріатскихъ комиціяхъ. Напротивъ, въ собраніяхъ по центуріямъ могли принимать участіе и плебеи, по скольку они были членами центурій. Правда, вліяніе плебеевъ въ этихъ комиціяхъ не могло быть велико. Преобладаніе въ рѣшеніяхъ центуріатскихъ комицій заранѣе было обезпечено первому классу, заключавшему въ себѣ 80 центурій сверхъ 18 конныхъ центурій. Затѣмъ, объемъ дѣлъ, предоставленныхъ этимъ центуріямъ въ эпоху Сервія Туллія, трудно опредѣлить. *Вальтеръ* [4]) утверждаетъ, что Сервій предоставилъ этимъ комиціямъ право рѣшенія вопросовъ о войнѣ и мирѣ, принятіе новыхъ законовъ, выбора царя и другихъ должностныхъ лицъ. *Моммзенъ* [5]) доказываетъ, что развитіе компетенціи центуріатскихъ комицій совершилось уже послѣ изгнанія Тарквиніевъ и

---

[1]) Этотъ размѣръ ценза относится къ 6 ст. И. С. Первоначально, при иной цѣнности денегъ, онъ опредѣлялся въ 20,000—15,000—10,000—5,000 и 2,000. Вальтеръ, I, 48.

[2]) Juniores съ 17 до 45 л. возраста, seniores — старики 45—60 л. Легіоны составлялись изъ первыхъ. Seniores отправляли службу въ городѣ.

[3]) Конныя центуріи составились слѣдующ. образомъ. Три патриціанскія центуріи всадниковъ остались и были раздѣлены на 6. Двѣнадцать новыхъ центурій были образованы изъ богатѣйшихъ гражданъ 1-го класса.

[4]) Тамъ же, стр. 57.

[5]) Тамъ же, стр. 85 и 232.

что первоначально совѣщанія комицій касались только военныхъ дѣлъ. Но какой бы компетенціи ни были эти комиціи, онѣ долгое время не могли умалить значеніе курій и патриціевъ. Центуріатскимъ комиціямъ предлагалось только то, что было предварительно обсужено въ сенатѣ; куріатскія комиціи сохранили за собою право утвержденія рѣшеній, принятыхъ въ комиціяхъ центуріатскихъ (auctoritas patrum) и право инвеституры должностныхъ лицъ.

Такъ же, какъ въ Аѳинахъ законодательство Солона, Сервіанская конституція въ Римѣ была контрминой между родовымъ и всенароднымъ началомъ, между племенною и территоріальною организаціею государства.

Процессъ перерожденія государства не могъ остановиться на этой ступени. Расширеніе круга римскаго гражданства, чрезъ вступленіе въ него плебеевъ, повлекло за собою и установленіе новыхъ формъ народныхъ собраній, т. е. *комицій по трибамъ*. Являясь первоначально формою собраній плебеевъ въ ихъ противуположеніи патриціямъ, онѣ пріобрѣли впослѣдствіи значеніе народныхъ собраній, въ коихъ сосредоточивались права государственнаго самодержавія. Законъ Валерія (449) установилъ правиломъ, что „quod tributim plebes iussisset, populum teneret“, и это начало подтверждалось и расширялось закономъ Г. Публиліи (339). и lex Hortensia (287). Послѣднимъ было установлено полное равенство плебисцита и законовъ (leges). Вмѣстѣ съ тѣмъ и комиціи по центуріямъ были эмансипированы изъ подъ власти курій. Законъ, предложенный тѣмъ же плебейскимъ диктаторомъ Публиліемъ, постановилъ, „ut legum, quae comitiis centuriatis ferrentur, ante initum suffragium Patres auctores fierent“. И такъ, куріи должны были давать свое согласіе на законъ *прежде*, чѣмъ онъ представился на голосованіе въ ц. комиціяхъ. Это постановленіе обратило „согласіе“ курій въ пустую формальность, такою же формальностію сдѣлались и куріи. Дѣйствительная власть перешла въ комиціи по трибамъ и по центуріямъ.

Какое было взаимное отношеніе этихъ комицій? Для рѣшенія этого вопроса должно имѣть въ виду, что центуріи постепенно слились съ *трибами*, какъ поземельными округами, и сдѣлались подраздѣленіями послѣднихъ [1]). Именно каждая триба была подраздѣлена на двѣ центуріи. Затѣмъ комиціи по трибамъ и комиціи по центуріямъ были различными формами со-

[1]) См. *Puchta*, Cursus der Institutionen, I, 195 и слѣд. (1871).

браній приблизительно однихъ и тѣхъ же лицъ, формами, примѣнявшимися для разнаго рода дѣль [1]). И въ томъ, и въ другомъ случаѣ, рѣшенія комицій были выраженіемъ народной воли, закономъ. Комиціи tributa не были уже собраніемъ однихъ плебеевъ, но всѣхъ членовъ территоріальныхъ округовъ [2]) какъ таковыхъ. Поэтому, тридцать пять трибъ составляли римскій народъ.

И такъ, *комиціи по куріямъ, комиціи по центуріямъ* и *комиціи по трибамъ*, таковы три формы, характеризующія моменты постепеннаго перехода древне-римскаго государства отъ семейно-родоваго начала къ принципу территоріальному, явившемуся основаніемъ для объединенія всѣхъ элементовъ римскаго государства въ одно политическое цѣлое [3]).

Перейдемъ теперь къ народамъ, смѣнившимъ римлянъ, а именно къ германцамъ. Мы замѣчаемъ во-1-хъ, что хотя родовое начало и существуетъ, но оно у германцевъ не имѣетъ того политическаго значенія, какое имѣло въ Римѣ даже послѣ радикальныхъ реформъ плебеевъ. Германское учрежденіе „Sippe“ не имѣетъ политическаго характера; члены „sippe“ связаны гражданскими отношеніями (правомъ взаимной защиты, являются послухами), но въ ней, по мнѣнію *Вайца* и *Стеббса* отсутствуютъ два политическихъ признака: юрисдикція, которую мы встрѣчаемъ въ „gens“, и представленіе въ государствѣ. Недаромъ *Тацитъ* переводилъ „sippe“ словомъ „familia“, а не „gens“. Основной единицей германскихъ политическихъ союзовъ была сотня, т. е. дѣленіе скорѣе военное, чѣмъ родовое. *Тацитъ*, описывая весьма загадочно эти „сотенныя“ собранія, во главѣ ихъ ставитъ „princeps'a“, который избирается народомъ и управляетъ при помощи ста товарищей. Раздѣленіе на сотни встрѣчается не только въ Германіи, но и въ Норвегіи, Нормандіи. Сотенныя дѣленія образуютъ болѣе обширные союзы „civitas“, но между „civitas“ и сотней существуетъ еще „гай“, какъ подраздѣленіе „civitas“. Такимъ образомъ, у германцевъ территоріальное начало проводится съ гораздо большей послѣдовательностью, чѣмъ у римлянъ и аѳинянъ, да оно и понятно

---

[1]) Дѣла, рѣшавшіяся какъ въ тѣхъ, такъ и въ другихъ комиціяхъ, разсмотрѣны Вальтеромъ I, 167 и слѣд.

[2]) Моммзенъ, I, 280 и слѣд.

[3]) Принципы этихъ трехъ послѣдовательныхъ формъ вѣрно выражены еще *Авломъ Гелліемъ*: cum ex *generibus* hominum suffragium ferratur, *curiata comitia* esse; cum ex *censu* et *auctoritate—centuriata*; cum ex *regionibus* et *locis—tributa*. См. Cours élém. de Dr. R. I, 56, прим. 2.

почему. Въ Греціи государствомъ являлся городъ съ его округомъ, въ Римѣ оно тоже ограничивалось „urbs“, германцы же занимали обширныя пространства, вслѣдствіе чего каждая „sippe“ не могла физически защищать свое существованіе; нужны были обширныя соединенія, а потому и территоріальная связь выступаетъ здѣсь на первый планъ. Ячейкой новаго государства служитъ не семья, какъ полагали Цицеронъ и Аристотель, а община, „Gemeinde“, союзъ людей, связанныхъ интересами, возникшими подъ вліяніемъ общности.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію 2-го элемента государства, къ понятію „народъ“.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Народъ.

Выраженіе *„народъ“* можетъ имѣть различное значеніе. Во-1-хъ, въ политическомъ смыслѣ оно означаетъ совокупность лицъ, подчиненныхъ одной государственной власти. Такое понятіе однако не исчерпываетъ всѣхъ бытовыхъ признаковъ, входящихъ въ содержаніе понятія дѣйствительно живущихъ народовъ: при разсмотрѣніи отдѣльныхъ государствъ видно, что народъ образуется или изъ одной народности, или эта народность является центромъ, вокругъ котораго группируются другія племена; напр. Франція, Испанія, Италія являются государствами, обладающими полнымъ національнымъ единствомъ, потому что количество другихъ племенъ, входящихъ въ ихъ составъ такъ мало, что его можно не принимать въ разсчетъ. Въ другихъ государствахъ, напр. Англія или Россія, преобладающая народность (англо-саксонская, великорусская) окружена другими племенами. Этотъ фактъ указываетъ на тѣ условія, которыя необходимы для устойчивости государства. Тамъ, гдѣ существуетъ соединеніе многихъ племенъ, безъ преобладающаго значенія котораго-нибудь изъ нихъ, или гдѣ нѣтъ хотя бы нравственнаго вліянія, тамъ государственное развитіе является довольно анормальнымъ, что мы видимъ, напр. въ Австрійской имперіи. Слѣдовательно, для образованія государства необходимъ народъ не только въ юридическомъ смыслѣ, но и въ національномъ. Что же такое національность? Ею

нельзя назвать совокупность лицъ, связанныхъ между собою общностью происхожденія, принадлежностью къ одной расѣ. Раса, т. е. совокупность лицъ, отличающихся одними и тѣми же физіологическими признаками, есть одно изъ важнѣйшихъ условій образованія народности, однако развитіе государства еще не опредѣляется общностью происхожденія. Всѣ европейскіе народы образовались изъ самыхъ разнообразныхъ племенъ; англійская національность, напр., сложилась изъ бриттовъ, т. е. кельтскаго племени, англовъ и саксовъ, т. е. германскаго племени и изъ норманновъ, племени офранцуженнаго, слѣд. изъ весьма многихъ племенъ, однако ни одно государство не отличается такой устойчивостью, какъ Великобританское королевство. Тоже нужно сказать и о французскомъ народѣ, который сложился изъ галловъ, римскихъ переселенцевъ и массы германскихъ племенъ: франковъ, вестготовъ и т. д. Слѣдовательно, національность нельзя смѣшивать съ расою. Важнѣйшимъ признакомъ національнаго единства является *языкъ*. Онъ имѣетъ могущественное вліяніе, такъ какъ языкъ есть не только средство для обмѣна мыслей, но и является формой, въ которой выражается мысль; поэтому въ словѣ нужно видѣть кромѣ условнаго звука и самое представленіе. Поэтому языкъ тѣсно связанъ съ психологической жизнью народа. *Гумбольдтъ* опредѣляетъ языкъ, какъ „совокупность пережитыхъ народомъ представленій“. Слѣдовательно, языкъ является интимнымъ, внутреннимъ признакомъ каждаго народа, и не даромъ по славянски „языцы“ означаютъ „народы“. Но одинъ языкъ еще не образуетъ національности, такъ какъ можно указать на примѣры расъ, языкъ которыхъ чрезвычайно близокъ другъ къ другу, но онѣ образуютъ отдѣльныя народности, напр. славяне. Образованіе языка находится въ тѣсной связи съ образованіемъ національности; пока не образуется общаго языка, пока языкъ находятся еще на степени діалекта, до тѣхъ поръ не образовано еще государство.

Важное вліяніе на образованіе національности имѣетъ еще и *религія*. Во-1-хъ, общая религія связуетъ людей и отличаетъ ихъ отъ иновѣрцевъ, слѣдовательно выдѣляетъ ихъ въ одну народность, во-2-хъ, религія сама по себѣ имѣетъ наклонность приспособиться къ особенностямъ извѣстныхъ расъ. Изъ простаго наблюденія надъ христіанскими религіями видно, что всѣ происходятъ отъ единаго ученія Христа, однако всѣ раздѣлились. Оставивъ въ сторонѣ догматическіе споры, посмотримъ, какими историческими причинами было вызвано это раздѣленіе. Первоначальное раздѣленіе церквей произошло между греко-восточнымъ

міромъ и міромъ латинскимъ. Въ немъ отразились различныя политическія стороны обоихъ міровъ. Греція не состояла изъ одного государства, а распадалась на нѣсколько самостоятельныхъ республикъ; однако всѣмъ имъ была присуща идея единства. Эти черты можно найти и въ организаціи восточной церкви: въ ней нѣтъ видимаго главы церкви; она состоитъ изъ многихъ помѣстныхъ церквей, но единство поддерживается согласіемъ всѣхъ церквей на вселенскихъ соборахъ, рѣшенія которыхъ имѣли обязательную силу для всѣхъ восточныхъ церквей. Въ римско-католической церкви мы встрѣчаемъ всѣ черты римскаго императорства. Принципъ *Ульпіана* „quod principi placuit, legis habet vigorem“ неукоснительно здѣсь проводится. Глава церкви—папа непогрѣшимъ и его повелѣнія „legis habet vigorem“; онъ окруженъ совѣщательнымъ собраніемъ, коллегіей кардиналовъ. Какъ въ римской имперіи организація чиновниковъ была рѣзко отдѣлена отъ управляемыхъ классовъ, такъ и здѣсь клиръ рѣзко отдѣленъ отъ мірянъ. Католическая церковь распространилась по всему западу, какъ въ германскихъ такъ и въ романскихъ народахъ. Послѣ многихъ вѣковъ явилась реформація, распространившаяся сначала и у многихъ романскихъ народовъ, но она утвердилась только въ германскихъ земляхъ; попытка же утвержденія ея у племенъ романскихъ окончилась неудачно, во-1-хъ, потому, что реформація нашла сочувствіе лишь въ средѣ аристократовъ, а во-2-хъ, и главное потому, что сама идея реформаціи не ладила съ настроеніемъ народа. Напротивъ, въ Германіи реформація была всѣми встрѣчена весьма сочувственно. Отличительной чертой германскаго развитія является индивидуализмъ, т. е. отсутствіе внѣшней іерархіи, которая такъ была развита въ Римѣ. Отвергая авторитетъ папы, протестантизмъ не могъ однако вернуться къ понятію греко-восточной церкви. Протестантизмъ совсѣмъ отвергъ внѣшній авторитетъ, а для всякаго вѣрующаго установилъ только авторитетъ Св. Писанія. Этимъ признаніемъ отвергаются и авторитетъ римско-католическій — *папа*, — и авторитетъ греко-восточной — *преданіе*. Священное же писаніе должно быть толкуемо всякимъ по его собственному убѣжденію, при содѣйствіи проповѣдника. Протестантской церкви не могло возникнуть за неимѣніемъ внѣшняго авторитета, внѣшнее же соединеніе вѣрующихъ осуществилось въ болѣе тѣсной сферѣ церковной общины съ пасторомъ во главѣ ея.

Такимъ образомъ, автономія общины есть логическій выводъ изъ посылокъ протестантскаго вѣроученія, и тамъ, гдѣ это ученіе могло развиваться безпрепятственно (въ Шотландіи, Сѣв. Аме-

рикѣ), мы встрѣчаемъ этотъ чистый видъ протестантизма. Въ Германіи же реформація могла существовать только при поддержкѣ свѣтскихъ властей; а потому, уничтоживъ авторитетъ папы, лютеранизмъ возвеличилъ авторитетъ свѣтской власти. Въ римско-католической церкви—церковь отдѣлена отъ государства и подчиняется одному только папѣ; создавая свою самостоятельность, она требовала себѣ привиллегій, господства. Напротивъ, въ ученіи *Лютера* церковь подчинена свѣтской власти, въ каждомъ германскомъ государствѣ монархъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и „summus episcopus“; онъ — глава церкви и ею управляетъ въ административномъ смыслѣ. Эта идея нашла крайнее примѣненіе въ Англіи, гдѣ установленіе реформаціи было исключительно дѣломъ свѣтской власти (короля Генриха VIII). Король унаслѣдовалъ прерогативы папы съ той разницей, что церковь приняла чисто государственный характеръ. Отсюда видно, что и религія есть одинъ изъ важныхъ признаковъ національности, но ею одной еще не опредѣляется понятіе народности. Румыны, напр., исповѣдуютъ православную вѣру, но отнюдь не одной народности съ русскими, тоже можно сказать и про ирландцевъ и французовъ и т. д.

Важнѣйшихъ факторомъ для образованія національности является *общность исторической жизни*, политическихъ учрежденій, общность историческихъ воспоминаній, побѣдъ, торжествъ и т. д. Это самое рѣшительное условіе, вліяющее на развитіе національнаго чувства въ народѣ. Какъ примѣръ, можно указать на Швейцарію, гдѣ слиты три народности: французская, нѣмецкая и итальянская, или Америку, гдѣ соединяются всевозможныя народности, но которыя образуютъ одну націю, американскую. Итакъ, народность понимается въ смыслѣ соединенія нравственныхъ особенностей нѣсколькихъ людей и является вездѣ, какъ бытовая основа всякаго государства.

Народъ представляетъ извѣстную внутреннюю организацію, построенную на извѣстныхъ экономическихъ условіяхъ, интересахъ; именно ни одно государство не существуетъ безъ раздѣленія народа на различные классы, безъ извѣстной общественной іерархіи; это дѣленіе основано на принципѣ раздѣленія труда въ широкомъ смыслѣ, т. е. группировкѣ отдѣльныхъ общественныхъ слоевъ. Формы общественныхъ организацій сводятся къ тремъ основнымъ типамъ: касты, сословія, классы.

Касты суть такія группы, различіе которыхъ основано на религіозныхъ воззрѣніяхъ, соотвѣтственно тому призванію, который каждый классъ получилъ отъ Божества. Происхожденіе кастъ

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

можетъ быть объяснено историческими причинами, напр., въ Индіи образованіе кастъ объясняется завоеваніемъ низшихъ черныхъ расъ высшими бѣлыми племенами. Кастовое устройство относится къ тѣмъ государствамъ, которыя имѣли теократическое устройство, т. е. устройство, основанное на божественныхъ законахъ. Первое мѣсто среди кастъ занимаетъ каста *жрецовъ*, какъ людей, непосредственно служащихъ Божеству и ставшихъ посредниками между Нимъ и прочими смертными. Эта каста не держитъ въ рукахъ непосредственнаго управленія страной; оно находится въ рукахъ касты воиновъ, но это не препятствуетъ первенствующему положенію жрецовъ, потому что они истолковываютъ законы, творятъ судъ надъ живыми и умершими.

2-е мѣсто въ странѣ занимаютъ *воины*, которые не только защищаютъ страну, но и непосредственно управляютъ ею. 3-е мѣсто занимаютъ *касты подчиненныя:* сперва идутъ купцы, люди занимающіеся промысломъ, затѣмъ земледѣльцы и, наконецъ, рабы. Различіе между кастами признавалось вѣчнымъ, потому что сожительство разныхъ кастъ признавалось грѣхомъ; всѣ кастовыя права имѣли наслѣдственный характеръ, установленный божественной волей. Но не все населеніе входило въ составъ кастъ; были и отверженные, такъ называемые «парін». Кастовая организація государства имѣетъ уже политическій характеръ и въ тоже время является первобытной формой раздѣленія труда.

Если касты имѣютъ религіозное основаніе, то раздѣленіе на *сословія* носитъ уже политическій характеръ. Наглядньмъ примѣромъ этого дѣленія являются новые европейскіе народы. Условія возникновенія сословій были отчасти экономическія, отчасти политическія. Сословія начали образовываться непосредственно вслѣдъ за паденіемъ Карловой монархіи, когда сложился феодальный порядокъ. Въ это время, благодаря упадку центральной государственной власти, общественные союзы были предоставлены самимъ себѣ; оставалась только, да и то скорѣе номинально, церковная власть. Она одна при всеобщемъ раздробленіи поддерживала нравственное единство. Роль церкви въ средніе вѣка, когда она одна вносила нравственныя начала въ общества, очень велика, а потому, естественно, что въ это время на первый планъ выдвигается духовное сословіе. Оно получило важныя привиллегіи, но изъ него не сложилось касты, а оно являлось скорѣе учрежденіемъ. Настоящимъ сословіемъ было дворянство «Noblesse», «Adel». Мы не станемъ указывать отдаленныя условія происхожденія дворян-

ства, потому что, въ эпоху переселенія народовъ, осталось очень мало дворянскихъ родовъ, напр., у Салическихъ франковъ—одна только фамилія—*Меровинги*. Вмѣсто него образуется служилая аристократія при королѣ. Сюда относятся не только туземные роды, но и многія римскія фамиліи. Въ особенности развивался придворный штатъ при *Карлѣ Великомъ*; а такъ какъ при немъ установилось, что съ должностью соединено пожалованіе землями, то его справедливо можно считать основателемъ феодальной системы. Вмѣстѣ съ паденіемъ Карловой монархіи начинается узурпація государственной власти знатными родами. Они сдѣлали извѣстныя должности наслѣдственными, отъ чего и явился тотъ многочисленный классъ «сеньоровъ», которые совершенно самостоятельно владѣли округами. Недостатокъ сильной центральной власти ощущался всѣми, а между тѣмъ, не смотря на усилія *Карла Великаго*, Европу снова наводнили варвары, въ лицѣ норманновъ и венгровъ; съ другой стороны, вездѣ свирѣпствовали междоусобныя войны, благодаря отсутствію всякаго гражданскаго порядка. Естественно, что граждане искали защиты у того, кто могъ дать ее, а такимъ именно и явился воинъ («miles»). Въ ряду этихъ воиновъ выдвигаются личности весьма низкаго происхожденія, благодаря своимъ способностямъ, такъ что вопросъ о происхожденіи дворянства былъ дѣломъ случая.

Затѣмъ, идетъ третье сословіе «tiers état». Вообще, оно означало все остальное населеніе; но, въ болѣе тѣсномъ смыслѣ, подъ нимъ понимаются городскіе жители, такъ какъ, еще въ феодальную эпоху, они успѣли добиться извѣстныхъ привиллегій и особыхъ регламентовъ, выдѣлившихъ ихъ изъ среды прочихъ «vilain'овъ».

Съ IX столѣтія и до новыхъ временъ, происходятъ частыя возстанія горожанъ противъ злоупотребленій феодаловъ, и къ нимъ присоединились и сельскіе жители. Послѣдніе удовольствовались урегулированіемъ своихъ отношеній къ господамъ, но горожане, сверхъ того, добивались права самоуправленія не только въ дѣлахъ хозяйственныхъ, но и въ дѣлахъ политическихъ. Они хотѣли имѣть свой судъ («la justice haute, moyenne et basse»), право держать милицію и т. д. Привиллегіи эти города получили не въ одинаковой степени, но результатомъ ихъ было образованіе особаго городскаго сословія, которое даже получило вліяніе на государственныя дѣла, участвуя на земскихъ собраніяхъ («Landstände», «Etats généraux») или чрезъ своихъ властей, или черезъ выборныхъ. Эти земскія собранія, составлен-

ныя такимъ образомъ изъ 3-хъ сословій (духовенство, дворянство и горожане), имѣли большое значеніе въ средніе вѣка и сохранили его до XVII столѣтія, когда утвердилась абсолютная монархическая власть. Изъ вышесказаннаго слѣдуетъ, что подъ сословіями нужно разумѣть такія общественныя группы, которыя отличаются своими правами и обязанностями (гражданскими и политическими) и пользуются ими наслѣдственно.

3-я эпоха есть эпоха *классовъ*. Она начинается съ паденія сословнаго начала, т.-е. съ паденія того порядка, который уцѣлѣлъ почти до 1789 года, когда подъ вліяніемъ революціи и во Франціи, и въ другихъ государствахъ уничтожилось сословное различіе путемъ признанія принципа равноправности въ томъ смыслѣ, что всѣ лица въ государствѣ равны передъ закономъ и всѣ несутъ одинаковыя повинности. Провозглашеніе фактическаго равенства выходитъ за предѣлы могущества государственной власти; лицо, пріобрѣтшее себѣ значительныя матеріальныя средства, конечно, не можетъ быть приравнено къ лицу, этого не имѣющему. Равенство, которое установилось при дѣленіи на классы, значитъ, будетъ равенство—юридическое.

Различіе людей между собою теперь основывается ужъ не на сословныхъ привиллегіяхъ, а на слѣдующихъ фактическихъ основаніяхъ: во-1-хъ) различіе въ степени богатства съ точки зрѣнія количества имущества. Сюда относится различіе между поземельными собственниками и собственниками движимостей, или капиталистами; 2) различіе въ политическихъ взглядахъ каждаго изъ этихъ классовъ; 3) различіе по роду занятій, другими словами, принципъ раздѣленія труда, т.-е. распредѣленіе отдѣльныхъ занятій между различными общественными группами.

Владѣніе труда, въ этомъ смыслѣ, отличается отъ понятія раздѣленіи труда въ смыслѣ экономическомъ, какъ его понимали *Ад. Смитъ*, или *Сэй*, т.-е. раздѣленіе одного и того же производства на отдѣльные моменты; раздѣленіе труда въ этомъ смыслѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ, является принципомъ ассоціаціи, обстоятельство, на которое еще указывалъ *Фридр. Листъ*, знаменитый творецъ «Zollverein'a». Мы же понимаемъ раздѣленіе труда въ болѣе широкомъ смыслѣ. Раздѣленіе труда существовало въ грубой формѣ и въ кастовый періодъ, въ современномъ же обществѣ мы видимъ гораздо болѣе широкое и разнообразное распредѣленіе занятій; у насъ существуетъ: во-1-хъ) группа лицъ, избравшихъ своимъ занятіемъ трудъ умственный, духовный (писатели, ученые, художники и т. д.), во-2-хъ) классъ лицъ, занимающихся промышленностью (добывающею или обработываю-

щею), затѣмъ земледѣльцы и т. д. Каждая группа имѣетъ исключительно ей соотвѣтствующіе интересы. Но если принципъ раздѣленія труда явился началомъ, расчленяющимъ общество, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ явился принципомъ сліянія общества въ одно цѣлое. Онъ установилъ зависимость одной группы отъ другой, ибо однимъ только своимъ трудомъ современный человѣкъ не можетъ удовлетворить всѣ свои потребности; да и развитіе каждой отдѣльной группы производства зависитъ отъ успѣха другихъ отраслей. Напр., для того, чтобы процвѣтали науки прикладныя, необходимо, чтобы науки чистыя были на высокой степени развитія; науки же чистыя могутъ только тогда успѣшно прогрессировать, когда страна матеріально обезпечена. Такимъ образомъ, современное раздѣленіе и образуетъ ту связь, которую мы находимъ во всѣхъ группахъ, не смотря на видимую разрозненность ихъ интересовъ, и въ этомъ-то смыслѣ мы можемъ говорить объ интересѣ національномъ. Въ политическомъ отношеніи, современное общество не различается по классамъ, въ особенности тамъ, гдѣ существуетъ выборное правленіе, ибо установленіе ценза не есть исключеніе цѣлаго класса, а только исключеніе отдѣльныхъ индивидуумовъ, въ отношеніи же защиты и права, всѣ равны передъ закономъ.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Государственная власть.

А. Историческое происхожденіе и развитіе власти.

3-мъ элементомъ государства является *государственная власть*. Самое это выраженіе показываетъ, что рѣчь идетъ объ особомъ видѣ власти, отличающемъ ее отъ всякой другой власти, семейной, церковной и т. д.

Государственная власть въ своемъ формированіи явилась властью, развившеюся въ совершенно иныхъ условіяхъ сравнительно съ прочими видами власти. Разсмотримъ сперва виды власти, изъ которыхъ уже выработалась власть государственная. Въ кочевомъ состояніи, когда отдѣльныя группы являются соединенными лишь принципомъ кровнаго родства, самая форма власти

близко подходитъ къ семейной; это—власть патріархальная, при которой отношенія правящихъ къ управляемымъ суть отношенія отца къ сыну, отношенія, въ которыхъ личная самостоятельность является весьма ограниченной, и которыя носятъ скорѣе нравственный, чѣмъ юридическій характеръ. Съ переходомъ въ осѣдлое состояніе, является уже власть съ характеромъ территоріальнымъ, но, конечно, этотъ переходъ не совершается быстро; старое родовое устройство еще долго сохраняется и «de facto», и въ преданіяхъ, и въ языкѣ, но существо власти уже измѣняется.

При разсмотрѣніи процесса развитія государственной власти, необходимо имѣть въ виду, что собственно, въ исторіи европейскихъ государствъ, мы не можемъ прослѣдить послѣдовательнаго развитія, потому что являлись различныя обстоятельства, которыя вліяли задерживающимъ образомъ на самостоятельное развитіе власти, а потому для удобства мы разсмотримъ этотъ процессъ отдѣльно въ каждомъ государствѣ и начнемъ съ Греціи и Рима.

Первоначальная государственная власть, въ Греціи и Римѣ, является продолженіемъ родовыхъ отношеній, существовавшихъ у кочевниковъ. Древнѣйшій типъ государства — это монархія, отнюдь, однако, не похожая ни на Римскую имперію, ни на королевства Зап. Европы. Царская власть была завершеніемъ родовыхъ отношеній и, вслѣдствіе этого, носила на себѣ патріархальный характеръ; царь не имѣлъ такихъ правъ и обязанностей, которыя бы его ставили внѣ общества, имъ управляемаго. На характеръ царской власти существуютъ многія точки зрѣнія. *Іерингъ* видитъ въ ней развитіе особаго учрежденія, военнаго, составляющаго главную функцію царя, къ которой присоединяются и другія функціи управленія. *Рубино, Fustel de Coulanges* указываетъ на религіозное происхожденіе царской власти, которая развилась изъ культа семьи, лежащаго въ основѣ всего древняго быта. Царь есть представитель религіозныхъ общеній и глава обширной семьи. *Моммзенъ* видитъ въ царской власти нѣкоторое развитіе власти домовладыки, съ той разницей, что, за отсутствіемъ установленной династіи, званіе царя опредѣляется выборнымъ началомъ, искуственно воспроизводящимъ типъ «pater familias»; въ рукахъ царя—судъ и расправа; онъ приноситъ жертву богамъ; ему-же принадлежитъ право поддержки внутренняго порядка и заботы о внѣшней защитѣ. Взглядъ *Моммзена* самый правильный и наиболѣе соотвѣтствуетъ идеѣ родоваго государства. Но царь не являлся безграничнымъ вла-

дыкой, хотя никакой законъ не опредѣлялъ границъ его правомочій; онъ былъ обставленъ совѣтомъ, сенатомъ, который участвовалъ въ отправленіи важнѣйшихъ дѣлъ; наконецъ, вся община являлась послѣдней инстанціей, къ которой восходятъ дѣла первостепеннаго значенія. *Моммзенъ* справедливо сравниваетъ древнее государство съ *обратною* конституціонной монархіей, причемъ роль короля въ древности играло народное собраніе (напр., въ дѣлахъ судебныхъ). Дальнѣйшее перерожденіе власти имѣетъ тотъ характеръ, что царская власть постепенно исчезаетъ и замѣняется властью тѣхъ лицъ, которыя ближе всего стоятъ къ дѣлу, т.-е. аристократіей, но не въ современномъ смыслѣ, а въ видѣ *эвпатридовъ*, «patres», т.-е. родоначальниковъ общины. Эта аристократія видоизмѣняетъ формы государственнаго устройства, уничтожая царскую власть. (Въ Аѳинахъ, она ввѣряется совѣту «архонтовъ», въ Римѣ, двумъ «консуламъ»); она старается поддерживать старый порядокъ, но самое существо государства видоизмѣняется. Радикальное переустройство государства въ Аѳинахъ происходитъ вмѣстѣ съ реформой *Солона*, который вводитъ олигархическій принципъ, т.-е. раздѣленіе по имуществамъ. *Клисѳенъ* измѣнилъ эту форму правленія, положивъ въ основаніе «demos», т.-е. народъ, начало территоріальное. Въ Римѣ, эти перемѣны происходили болѣе медленно, постепенно, учрежденіемъ комицій по центуріямъ, а потомъ по трибамъ и завершились учрежденіемъ имперіи, гдѣ государственная власть полностью была перенесена на одно лицо, императора, обставленнаго республиканскими формами правленія. Въ такомъ видѣ государственная власть сохранилась до эпохи переселенія народовъ.

Въ первоначальной исторіи Германіи мы еще не видимъ дѣйствительныхъ зачатковъ государственной власти. Единственный источникъ древней германской исторіи, *Тацитъ*, весьма сбивчивъ въ своихъ показаніяхъ; несомнѣнно только существованіе у германцевъ «principes» т.-е. главъ мелкихъ союзовъ. Но *Тацитъ* рѣдко упоминаетъ о «rex»; это объясняется тѣмъ, что не у всѣхъ германскихъ племенъ была въ то время выработана эта форма, и не вездѣ она входила въ составъ постоянныхъ учрежденій.

Относительно развитія королевской власти въ Германіи, въ въ литературѣ существуютъ самыя разнообразныя воззрѣнія: *Siebel*, *Waitz*, *Dahn* говорятъ всѣ разно объ этомъ предметѣ. Сводъ всѣхъ мнѣній мы находимъ у *Гирке* («Das deutsche Genossenschaftsrecht»). *Siebel* настаиваетъ на развитіи королевской

власти изъ родового начала. *Грановскій* держится той же теоріи и хочетъ примѣнить ее къ нашей исторіи, но, чтобъ принять ее, надо доказать и существованіе родового быта. *Вайцъ* же доказываетъ, что въ Германіи родъ не имѣлъ значенія, и хотя первоначальное заселеніе было, вѣроятно, родовое, но потомъ оно скоро перешло въ территоріальное, — «марка» перешла въ «сотню». Королевская власть была развита сближеніемъ отдѣльныхъ поселеній, т.-е. образованіемъ союзовъ, такъ что къ королю перешли многія функціи, принадлежавшія прежде народному союзу, какъ-то: охраненіе государства, высшее отправленіе правосудія подъ его предсѣдательствомъ, военная власть и т. д. *Гнейстъ* справедливо говоритъ, что королевская власть есть изобрѣтеніе германскаго народа, не напоминающее власти царей «Греціи и Рима». Однако учрежденіе короля отнюдь не повсемѣстно; это доказывается тѣмъ, что англы были завоеваны саксами подъ предводительствомъ не королей, а старшинъ. Идея королевской власти укрѣпилась лишь въ періодъ перерыва послѣ завоеванія Франціи франками и получила окончательное развитіе уже послѣ феодальной эпохи.

Первый перерывъ является тогда, когда *Хлодвигъ* выгналъ *Сіагрія* изъ *Суассона*; въ то время *Хлодвигъ* носилъ еще названіе предводителя Салическихъ франковъ, которое онъ, послѣ своей побѣды, перемѣнилъ на званіе римскаго сенатора. Это обстоятельство указываетъ на то, что Меровинги, и послѣ побѣды надъ римлянами, продолжали систему римскаго владычества, признавая ея способъ управленія лучшимъ, чѣмъ германскій. Поэтому-то, трудно согласиться съ мнѣніемъ *Рота*, который хочетъ видѣть въ королевствѣ франковъ осуществленіе идеи объединенія Германской имперіи. Вообще трудно опредѣлить тѣ титулы, которые установились въ то время въ странѣ Меровинговъ; преобладающей чертой было стремленіе, выразившееся особенно рѣзко при Карлѣ Великомъ, возстановить Римскую имперію, сплотить во едино всѣ германскія племена для того, чтобъ отразить новое вторженіе варваровъ. Идея эта, несомнѣнно, укоренилась въ Германіи и Франціи и оставила тамъ глубокіе слѣды.

Перейдемъ теперь къ феодальному періоду. Для опредѣленія характера того процесса развитія монархической власти, который установился въ эпоху феодализма, необходимо охарактеризовать отношенія, которыя установились въ эту эпоху. Отношенія эти могутъ быть названы *противугосударственными*, въ отличіе отъ современныхъ отношеній подданныхъ къ власти. Въ

настоящее время, каждый гражданинъ имѣетъ свои обязанности къ верховной власти; ей онъ обязывается вѣрностью и повиновеніемъ. Эта связь въ монархическомъ государствѣ называется *подданствомъ* и распространяется на всѣ сословія. Современное государство не признаетъ частнаго подданства, т.-е. политической зависимости извѣстнаго круга лицъ отъ частныхъ лицъ, стоящихъ между нимъ и верховной властью, что мы и видимъ въ феодальную эпоху. Въ то время исчезновенія фактическаго государственнаго начала, для массы возникъ вопросъ объ его защитѣ отъ притѣсненія людей сильныхъ и вообще отъ всякихъ набѣговъ; вслѣдствіе этого, еще задолго до образованія феодализма, явились отношенія, основанныя на договорахъ, по которымъ одно лицо отдавало себя подъ защиту другаго съ условіемъ обязываться ему службою и вѣрностью, насколько это согласно съ полной свободой человѣка. Эти договоры назывались комменда-ціями или рекомендаціями и разрывали такимъ образомъ связь отдѣльнаго лица съ государствомъ. Государственная власть всячески старалась воспрепятствовать образованію коммендативныхъ отношеній, но напрасно. Еще въ Римской имперіи, благодаря невыносимому положенію бѣдныхъ, мы встрѣчаемъ эти отношенія подъ названіемъ «patrocinium», и не смотря на строгія наказанія Римскихъ императоровъ, они продолжали существовать. При *Меровингахъ*, короли сами подавали поводъ къ образованію коммендацій, принимая къ себѣ лицъ на службу (такъ называемыхъ «антрустіоны»), подъ условіемъ вѣрности съ ихъ стороны, а сами для нихъ устанавливали привиллегіи, напримѣръ, возвышенныя пени за ихъ убійство. Возникновеніе этихъ полуслужебныхъ, полугражданскихъ отношеній мы встрѣчаемъ всюду, только подъ разными названіями. Напримѣръ, у англосаксовъ слово «танъ» означаетъ слугу, у лонгобардовъ «gardini»—тоже; общее слово «vassal» на древнекельтійскомъ языкѣ означаетъ раба, слугу. Вассалы, однако, существенно отличались отъ рабовъ тѣмъ, что должны были быть людьми свободными.

Карлъ Великій, который старался утвердить начала государственной власти, обратилъ это явленіе въ свою пользу, стараясь дать этимъ вассальнымъ отношеніямъ такую форму, чтобъ они не препятствовали отправленію государственной службы; сюда относится, напримѣръ, требованіе, чтобъ въ клятвѣ, даваемой вассаломъ своему господину, была введена оговорка, что вассалъ не будетъ дѣйствовать противъ короля. Но вскорѣ, эти оговорки сдѣлались излишними, такъ какъ сами короли установили вассальныя отношенія. Король считался верховнымъ сувереномъ

всѣхъ вассаловъ, которымъ онъ раздалъ принадлежащую ему землю; эти вассалы опять являлись суверенами для своихъ вассаловъ, которымъ они также раздавали земельные участки и т. д.; —словомъ, установилась цѣлая феодальная іерархія. Сами короли являлись вассалами какого нибудь монастыря, такъ что взаимныя отношенія перепутались.

Такимъ образомъ, связь между верховною властью и подданными окончательно прорвалась; задача короля заключалась въ возстановленіи этой связи, т.-е. обращеніи своего суверенитета въ государственное единодержавіе, которому были бы подчинены всѣ жители страны. Для этого короли стали сосредоточивать всѣ прерогативы верховной власти въ своихъ рукахъ. Напримѣръ, издавна феодалы пользовались правомъ суда въ послѣдней, высшей инстанціи (такъ называемыхъ «dernier essort»), что давало имъ политическую независимость. Для уничтоженія этого права государственная власть пошла двумя путями: во-1-хъ, путемъ изъятія важнѣйшихъ уголовныхъ дѣлъ изъ компетенціи феодальнаго суда съ передачей его въ королевскій судъ (такъ называемыхъ «cas royaux» или «cas d'épée»), а во-2-хъ, учрежденіемъ права аппеляціи, т.-е. права всѣхъ гражданъ приносить жалобу королю на неправильное правосудіе (это называлось «fausser le jugement»). Для этой цѣли королевская власть выработала сперва отдѣльные органы, такъ называемые «baillis», а затѣмъ, учредила высшее судилище «parlement», число которыхъ доходило до 15. Эти органы, для правильнаго отправленія правосудія, должны были опираться на твердомъ правѣ Римскомъ или Каноническомъ, изъ котор аго и выработалось «droit commun», т.-е. всеобщій законъ. Всѣ эти обстоятельства вызвали къ жизни знаменитое сословіе легистовъ, или юристовъ,—эту гражданскую армію короля. Они оттѣснили сторонниковъ феодализма и выдвинули принципъ равенства закона для всѣхъ; такъ какъ они сами, по большей части, происходили изъ 3-го сословія, то естественно, что успѣхъ ихъ и значеніе опиралось на силу королевской власти. Вотъ почему они и перефразировали принципъ Ульпіана: «quod principi placuit»... въ положеніе: «si veut le roy, si veut la loi».

Къ одному изъ существеннѣйшихъ элементовъ верховной власти относится право имѣть армію, т. е. право войны и міра, такъ какъ оно является правомъ распоряжаться жизнью и имуществомъ подданныхъ и опредѣляетъ отношенія одного государства къ другому. Въ средніе вѣка, это право войны было также чрезвычайно раздроблено; не только отдѣльныя государства, но

и большинство вольныхъ городовъ имѣло „droit de paix et de guerre“. Всѣ споры между феодалами всегда почти кончались войной, ибо суды были слишкомъ слабы и не имѣли силы провести свое рѣшеніе, средства же войны были всегда подъ рукой, такъ какъ вассалы были всегда вооружены. Чтобъ установить внутренній миръ и обезпечить верховную власть, необходимо было сосредоточить военную власть въ рукахъ короля. Этого короли достигли извѣстнымъ запрещеніемъ: „Nul ne fera pas ban ou arriere ban le roy et son fils“, т. е. никто не обязывается слѣдовать призыву феодаловъ. Феодальная власть окончательно была уничтожена учрежденіемъ постоянныхъ войскъ, что уменьшило внутреннія междоусобія.

Увеличенію значенія верховной власти также содѣйствовало то обстоятельство, что внѣшнія сношенія съ государствами находились въ рукахъ короля, который являлся представителемъ страны, посылалъ посольства и т. д. Для сосредоточенія всѣхъ этихъ аттрибутовъ власти въ рукахъ короля, необходимо, чтобъ и служебный персоналъ былъ въ его непосредственной зависимости. Въ феодальную эпоху, должностныя лица являлись слугами отдѣльныхъ владѣльцевъ, которые и назначали ихъ по праву частнаго хозяйства. Чтобъ отдѣлить эту функцію отъ власти феодаловъ, короли утвердили за собой право передавать всѣ государственныя дѣла въ вѣдѣніе чиновниковъ, ими назначаемыхъ (т. наз. „droit d'instituer les officiers“). Съ развитіемъ государственныхъ потребностей, явились новыя права и обязанности, установленіе которыхъ короли взяли на себя. Напр., по мѣрѣ объединенія территоріи, для облегченія торговыхъ сношеній необходима была одна общая монетная система, чеканка же монеты являлась королевской регаліей; тоже нужно сказать и объ установленіи общей мѣры, вѣсовъ и т. д. Къ числу этихъ правъ нужно отнести и право наложенія налоговъ, такъ какъ оно есть право установленія сборовъ съ извѣстнаго имущества для покрытія государственныхъ издержекъ. Въ феодальную эпоху. сборъ податей имѣлъ частно-хозяйственный характеръ, т.-е. не было различія между повинностями, отбываемыми въ личную пользу сюзерена и повинностями, отбываемыми въ пользу его учрежденій; съ развитіемъ государства, налоги сдѣлались достояніемъ верховной власти, которая и употребляла ихъ на покрытіе государственныхъ издержекъ. Не нужно думать, что все, что мы говоримъ о развитіи верховной власти, относится только къ монархической власти; въ средніе вѣка, мы видимъ развитіе и республиканскихъ учрежденій, но повсемѣстно развитіе госу-

дарственной власти было одно и тоже: выдѣленіе политическихъ правъ изъ правъ феодально-вотчинныхъ и сосредоточеніе ихъ въ рукахъ единой личности.

Понятіе суверенитета выработалось изъ суммы тѣхъ правъ, которыя принадлежали отдѣльнымъ владѣльцамъ и были смѣшаны съ ихъ территоріальными, а отчасти и хозяйственными правами. Такъ, напр., право юстиціи вытекало изъ территоріальнаго права и могло быть отдано на откупъ. *Бодэнъ*, ученый XVI ст., въ своихъ „шести книгахъ о республикѣ“, излагая сущность государственной власти, опредѣляетъ ее, какъ „правовое управленіе многими хозяйствами и тѣмъ, что есть общаго съ суверенною властью“.

Книга *Бодэна* есть главный источникъ для выясненія сущности суверенитета, ибо хотя въ то время феодализмъ былъ навсегда разрушенъ, но онъ еще былъ свѣжъ въ памяти.

Б. Признаки верховной власти.

Изъ разсмотрѣнія историческаго образованія верховной власти, можно вывести ея основныя черты, а именно: во-1-хъ, государственная власть въ противуположность власти семейной и вотчинной является властью національной, причемъ границы государственной территоріи опредѣляютъ предѣлы ея господства; во-2-хъ, она распространяется на всѣ классы одинаково, такъ что всѣ подданные одинаково подчинены верховной власти, и между ними и ею нѣтъ посредствующихъ группъ. Отсюда вытекаетъ новый признакъ верховной власти, ея *общенаціональность*, такъ какъ она является воплощеніемъ народной самостоятельности въ ряду другихъ народовъ. Государственная власть *ограничена* предѣлами территоріи, занимаемой народомъ, и, въ этомъ отношеніи, она отличается отъ такой власти, которая, по самому своему существу, не связана съ опредѣленной національностью, напр., съ властью церковной, распространяющеюся на всѣ національности и, въ этомъ смыслѣ, являющейся неограниченной. Но за то государственная власть является *верховной*, такъ какъ всѣ прочія власти подчиняются ея требованіямъ, и она не допускаетъ посторонняго вмѣшательства, между тѣмъ, какъ, напр., церковная власть подчиняется ея контролю, такъ какъ распоряженія церковной власти нуждаются въ санкціи мѣстнаго правительства. Это приводитъ къ новому принципу государственной власти, принципу *всеобъемлемости*, т.-е.

принципу, по которому она касается всѣхъ гражданскихъ правъ, по скольку они могутъ имѣть значеніе для юридическаго быта даннаго народа. Государственная власть является также и *недѣлимою* по той же причинѣ, по какой недѣлимо и государство. Историческое образованіе государства есть историческое установленіе національнаго единства, и только съ того времени, какъ исчезли мелкія владѣнія, установилось народное единство, поэтому и государственная власть недѣлима въ томъ смыслѣ, что не можетъ быть поручена нѣсколькимъ представителямъ народа. Этимъ устанавливается и законъ о преемствѣ государственной власти, именно законъ о единонаслѣдіи, ибо, въ противномъ случаѣ, власть должна быть раздѣлена, что нежелательно въ виду укрѣпленія государственной власти. Государственный союзъ является союзомъ непрерывно существующимъ въ томъ смыслѣ, что смѣна и даже смерть отдѣльныхъ его представителей не прекращаетъ его бытія на будущее время, и отправленіе его функцій всегда должно быть непрерывно, отсюда и извѣстная формула: „Le roy est mort, vive le roy!“

Всѣ означенные признаки государственной власти вытекаютъ изъ самаго существа того политическаго союза, который называется государствомъ. Къ нимъ должно прибавить еще слѣдующіе признаки: во-1-хъ, государственная власть *непреодолима*, ибо воплощаетъ въ себѣ народную волю, на нее нельзя наложить „veto“. Это положеніе не исключаетъ фактической возможности государственныхъ переворотовъ, но они являются событіями анормальными и не заключаютъ въ себѣ никакихъ юридическихъ признаковъ. Существо этого положенія заключается въ возможности для государства отправленія извѣстныхъ его функцій, напр., наложеніе наказанія за извѣстныя дѣйствія и т. д. Во-2-хъ, государственная власть *повсемѣстна*; это вытекаетъ изъ того, что въ государствѣ не должно существовать мѣста или личности, которыя были бы изъяты изъ дѣйствія законовъ. Тоже нужно сказать и о корпораціяхъ; никакая корпорація не можетъ поставить повиновенія какой-либо власти выше повиновенія государственной власти (напр., орденъ Іезуитовъ и былъ уничтоженъ благодаря тому, что, подчиняясь только папѣ, онъ образовалъ „status in statu“). Таковы существенные признаки государственной власти.

Наконецъ, существо государственной власти опредѣляется свойствомъ тѣхъ задачъ, для осуществленія которыхъ государственная власть является необходимою. Другими словами, государственная власть опредѣляется цѣлями, ею осуществляемыми.

Остановимся вкратцѣ на нихъ, причемъ мы ихъ не будемъ перечислять, ибо дѣятельность государственной власти можетъ касаться всѣхъ сторонъ общественной жизни. но необходимо уяснить, въ какой степени государственная власть можетъ касаться этихъ сторонъ. Поэтому, мы укажемъ на тѣ признаки, которые должны быть взяты изъ условій осуществленія извѣстныхъ цѣлей.

1-мъ изъ нихъ является *принудительность*; подъ этимъ терминомъ мы, конечно, не разумѣемъ насилія, такъ какъ господство государственной власти должно быть закономѣрно; но придаемъ ему тотъ смыслъ, что извѣстныя мѣры не могутъ быть предоставлены факультативному, добровольному осуществленію со стороны общества. Есть цѣли, осуществленіе которыхъ необходимо въ видахъ цѣлости существованія государства, напр., вопросъ о личной безопасности. Но существуютъ и другія цѣли, не столь очевидныя, какъ только что приведенныя, которыя требуютъ непремѣннаго ихъ осуществленія, напр., устройство путей сообщенія, всеобщее образованіе и т. д. Осуществленіе этихъ цѣлей обусловливается обязательными нормами, неисполненіе ихъ сопровождается наказаніемъ, такъ что воля частнаго лица совершенно игнорируется.

2-мъ признакомъ осуществленія цѣлей государства является *непрерывность* ихъ, т.-е. государство не можетъ ни на минуту прекратить ихъ дѣятельность. Оба эти признака предполагаютъ дѣйствія органовъ съ характеромъ непреложности, недопускающихъ возраженія, въ противность органамъ другихъ видовъ власти, напр., власти церковной, гдѣ всякая принудительная мѣра является искаженіемъ сущности церкви.

Государство, ближайшимъ образомъ, является установленіемъ юридическимъ, т.-е. такимъ, которое имѣетъ своимъ назначеніемъ *опредѣлить правомѣрность отношеній между отдѣльными лицами, установить извѣстныя формы для самаго себя и опредѣлить условія дѣятельности своихъ органовъ и ихъ отношеніе къ частнымъ лицамъ и ко всему государству*. Поэтому, отношенія частныхъ лицъ между собою и къ государству регулируются извѣстными нормами, а дѣятельность государственной власти, въ этомъ смыслѣ, называется *законодательной*. Подъ именемъ *закона*, мы разумѣемъ *правило, исходящее отъ верховной власти и содержащее опредѣленіе правъ и обязанностей*. Государство придаетъ обществу формы его юридическаго быта, безъ коихъ не могли бы быть ограждены интересы общества. Но законодательная дѣятельность государства есть только начало государственныхъ функцій; нельзя одними законами заставить идти жизнь въ границахъ, ей назна-

ченныхъ. Законы установляютъ только общіе предѣлы, самая дѣятельность опредѣляется усмотрѣніемъ органовъ, которымъ поручена 2-я функція власти—*исполнительная*. 3-я же функція *судебная*—примѣняетъ общіе законы къ конкретнымъ случаямъ, если нарушены нормы закона или если само право является спорнымъ (какъ въ гражданскомъ процессѣ). Однако, судебная функція государственной власти не является самостоятельною, ибо всякое судебное рѣшеніе должно быть основано на буквѣ закона. Даже при толкованіи закона, судебная власть является подзаконной, т.-е. если буквальный смыслъ статьи у́же того, что хотѣлъ сказать законодатель, или, наоборотъ, шире, то и тутъ судья руководится предполагаемой волей законодателя. Напротивъ, административная дѣятельность государства не можетъ состоять въ примѣненіи законовъ, ибо законъ не содержитъ указаній на то, какъ должны исполняться его приказанія. Законъ лишь даетъ полномочія органамъ власти; указываются общія цѣли дѣятельности ихъ и общій ея порядокъ. Административная функція государственной власти распадается на 2 большихъ отдѣла: *одна часть* администраціи должна исполнять требованія государства для обезпеченія его безопасности и для доставленія ему средствъ, такъ администрація по воинской повинности, по налогамъ, по наблюденію за общественной безопасностью и т. д. *Другая часть* имѣетъ въ виду обезпечить общественный интересъ, доставить обществу то, чего нельзя достичь частной дѣятельностью, напр., когда государство устроиваетъ почту, телеграфъ и проч.

Въ 1-мъ случаѣ, администрація выступаетъ какъ органъ государственной власти и требуетъ исполненія ея предписаній; во 2-мъ случаѣ, она участвуетъ въ общественномъ развитіи, доставляетъ обществу средства къ его экономическому благосостоянію.

И такъ, въ государственной власти мы различаемъ 3 функціи: законодательную, судебную и исполнительную. Но во всѣхъ этихъ функціяхъ мы видимъ одну и ту же власть и не можемъ каждую изъ нихъ назвать отдѣльной государственной властью.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Классификація формъ правленія.

Формы конкретныхъ государствъ, существовавшихъ и существующихъ, въ высшей степени разнообразны. Не смотря на общія черты, свойственныя всѣмъ формамъ одного типа, не смотря

на извѣстныя начала, общія всѣмъ государствамъ данной эпохи, каждое изъ нихъ, въ отдѣльности взятое, представляетъ столько своеобразнаго и свойственнаго только данному народу, что отнесеніе его къ одной общей категоріи съ другими государствами всегда представляетъ извѣстныя трудности и требуетъ значительныхъ оговорокъ.

Но, при всемъ разнообразіи государственныхъ типовъ, можно найти общія основанія для ихъ классификаціи, по крайней мѣрѣ, для классификаціи *юридической*. Основаніями этими явятся именно тѣ общія условія, коими опредѣляются главныя черты различія между государственными типами, разсматриваемыми съ юридической точки зрѣнія.

Условія эти суть: 1) *принадлежность правъ государственнаго верховенства одному, нѣсколькимъ или многимъ лицамъ*; 2) *отношеніе государственной власти къ управляемымъ*.

Первыя условія могутъ быть названы *внѣшними* и даютъ намъ понятіе объ основныхъ типахъ государства: *монархіи, аристократіи* и *демократіи*. Условія втораго рода мы называемъ *внутренними*; различныя свойства ихъ даютъ намъ понятіе о формахъ *закономѣрныхъ* и *произвольныхъ*, о формахъ *абсолютныхъ* и *конституціонныхъ*, въ ихъ различныхъ видахъ.

Монархіи, демократіи и аристократіи разныхъ типовъ предполагаютъ, однако, *соединеніе* и *отправленіе* всѣхъ правъ суверенитета въ рукахъ одного лица, физическаго или юридическаго, и подчиненныхъ ему органовъ власти всѣхъ родовъ и степеней. Такія государства являются *простыми*. Но исторія и современность представляютъ намъ примѣры государствъ, имѣющихъ лишь нѣкоторыя общія установленія, созданныя для отправленія извѣстныхъ правъ суверенитета. Затѣмъ, права, не переданныя центральнымъ установленіямъ, остаются за мѣстными союзами (кантоны, штаты или союзы съ монархическими формами, какъ въ Германіи) и являются *автономическими* частями цѣлаго, которое, вслѣдствіе этого, получаетъ названіе *сложнаго* государства.

Такимъ образомъ, намъ предстоитъ разсмотрѣть: 1) классификацію государствъ простыхъ и 2) государствъ сложныхъ.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Простыя государства.

А. *Классификація простыхъ государствъ по ихъ внѣшнимъ признакамъ.*

а) КЛАССИЧЕСКАЯ ДРЕВНОСТЬ.

I. Раздѣленіе государствъ по ихъ *внѣшнимъ* признакамъ на монархіи, аристократіи и демократіи относится къ отдаленной древности. Объ немъ упоминаетъ *Геродотъ* и *Эсхинъ*. Это наводитъ на предположеніе, что оно было общеизвѣстнымъ и принятымъ [1]). *Платонъ*, въ своемъ разговорѣ о «Политикѣ», держится того же дѣленія [2]). Правда, въ своемъ знаменитомъ трактатѣ «о государствѣ», онъ держится иного плана, общія основанія котораго коренятся въ его теоріи государства или, точнѣе, въ изображеніи государственнаго *идеала*.

Государство имѣетъ своимъ назначеніемъ осуществленіе высшей добродѣтели—правды. Послѣднее зависитъ отъ воспроизведенія въ государственномъ устройствѣ трехъ основныхъ добродѣтелей человѣка въ гармоническомъ сочетаніи. Поэтому, первою, идеальною формою государства, будетъ форма *царская, аристократическая*, гдѣ *мудрѣйшіе* (философы) являются правителями, *мужественные* — стражами государства, и гдѣ промышленные классы, сдерживаемые въ предѣлахъ *умѣренности*, трудомъ своимъ доставляютъ себѣ и государству все нужное.

Но эта идеальная форма трудно осуществима въ условіяхъ тогдашнихъ государствъ. Посему, должно искать такую форму, которая бы больше другихъ приближалась къ идеальной. Такою является *тимократія*, въ которой правленіе принадлежитъ *мужественнымъ*. Въ этомъ государствѣ, мы видимъ только двѣ добродѣтели—мужество и умѣренность. Третья форма—*олигархія* отличается господствомъ *богатѣйшихъ* и соотвѣтствуетъ такому состоянію общества (=души человѣческой), когда въ немъ нѣтъ ни мудрости, ни мужества, но остается еще *умѣренность*. Въ

---

[1]) *Th. Woolsey*, Political Science, I, 466.

[2]) Ср. *Гильдебрандъ*, Geschichte und System der Rechtsfilosophie. I.

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 9 л., 7.

четвертой формѣ—*демократіи*—уже нѣтъ добродѣтели. Каждый стремится къ своей личной цѣли, каждый считаетъ себя способнымъ на все, и все приносится въ жертву личнымъ страстямъ каждаго. Это состояніе *неправды* получаетъ высшее свое выраженіе въ *тиранніи*, когда все принесено въ жертву прихотямъ и страстямъ одного человѣка. Это состояніе Платонъ сравниваетъ съ тѣмъ, когда душа отдѣльнаго человѣка находится во власти одной какой-нибудь низкой страсти [1]). Но эта классификація, построенная на глубокихъ психологическихъ мотивахъ, не измѣнила классификаціи общепринятой, перешедшей и къ *Аристотелю*.

II. *Аристотель* [2]) даетъ классификацію государственныхъ формъ въ слѣдующихъ словахъ: «Политическій бытъ государства опредѣляется родомъ правительственной власти; правительственная же власть въ государствѣ необходимо принадлежитъ или одному человѣку или меньшинству». Государство, въ которомъ власть принадлежитъ *одному* лицу, называется *царствомъ* (βασιλεία); если она принадлежитъ *немногимъ*—государство носитъ названіе *аристократіи*; когда государствомъ управляетъ *множество* и дѣйствуетъ въ интересахъ *общей* пользы, тогда политическое устройство его называется общимъ именемъ всѣхъ государствъ—политіею (πολιτεία). Всѣ указанныя формы правленія являются *правильными*, въ томъ предположеніи, что власть дѣйствуетъ для *блага* цѣлаго государства. Въ противномъ случаѣ, т.-е. если власть руководится своекорыстными побужденіями, каждая изъ трехъ правильныхъ формъ (ὀρθαὶ πολιτεῖαι) вырождается въ соотвѣтствующую каждой изъ нихъ *неправильную* форму (παραβάσεις). Этихъ формъ также три: *тираннія*, *олигархія* и *демократія* въ дурномъ смыслѣ (или охлократія). Затѣмъ, Аристотель перечисляетъ отдѣльные виды каждаго изъ указанныхъ родовъ правленія какъ правильныя, такъ и неправильныя. «Легко понять, говоритъ онъ, что учрежденіе царской власти распадается на нѣсколько родовъ и что образъ царскаго правленія не одинъ и тотъ же въ разныхъ государствахъ» [3]). Такъ царская власть (какъ въ Лакедемонѣ) является въ видѣ пожизненной *стратегіи* (военачальство), «не простираясь на все». Такая стратегія можетъ быть или наслѣдственною, или выборною. *Второй* родъ царской власти встрѣчается у *варварскихъ* народовъ. Она близко подхо-

---

[1]) Назв. соч. кн. VIII.

[2]) Политика, кн. VIII, гл. V.

[3]) 16, гл. IX.

дитъ къ власти *тиранна*, но основана на законѣ и наслѣдственна въ родѣ. *Третій* видъ монархіи встрѣчается у древнихъ грековъ, въ видѣ власти *эсимнитовъ* (тирановъ), избранныхъ или пожизненно, или на срокъ, или, наконецъ, для опредѣленнаго предпріятія [1]). *Четвертый* видъ—монархіи временъ *героическихъ*, о коихъ повѣствуетъ Гомеръ. Тогда царь былъ стратегомъ, верховнымъ судьею и жрецомъ. Наконецъ, *пятый* видъ монархіи [2])—«когда верховная власть надъ всѣмъ и всѣми принадлежитъ одному лицу. Такая власть царя соотвѣтствуетъ власти *домохозяина*. Какъ хозяинъ въ домѣ—какъ бы нѣкоторый царь въ немъ, такъ и царь является здѣсь какъ бы хозяиномъ государства, или цѣлаго народа, или даже нѣсколькихъ народовъ». Изъ всѣхъ этихъ видовъ монархіи Аристотель останавливается только на двухъ: на царствѣ *Лакедемонскомъ* и на абсолютной монархіи, примѣръ которой онъ видѣлъ въ *Македоніи*.

Демократія также представляетъ *пять* видовъ [3]). *Первый* видъ демократіи есть тотъ, въ которомъ всѣ политическія отношенія гражданъ основываются на *равенствѣ*, т.-е. всѣ имѣютъ одинаковое право на власть, и ни одна сторона не господствуетъ надъ другою. Въ *другомъ* видѣ демократіи, право на власть зависитъ отъ *ценза*, впрочемъ небольшаго. *Третій* видъ представляетъ такое устройство, когда, при равномъ правѣ всѣхъ гражданъ принимать участіе въ дѣлахъ, *властелиномъ* бываетъ одинъ *законъ*. *Четвертый* видъ сходенъ съ третьимъ и также предполагаетъ владычество законовъ. Наконецъ, *пятый* видъ является тамъ, гдѣ, при всеобщемъ участіи гражданъ въ дѣлахъ государства, верховная власть находится въ рукахъ *толпы*, а не закона, а толпа руководится не лучшими людьми, а демагогами. Аристотель осуждаетъ эту форму демократіи и сравниваетъ ее съ тиранніею, ибо характеръ власти и тамъ и здѣсь одинъ и тотъ же. «Такая демократія, говоритъ онъ, не есть политическое устройство, *потому что, гдѣ властвуетъ не законъ*, тамъ нѣтъ политическаго устройства» [4]).

Аристократія есть форма правленія, въ которой власть находится въ рукахъ *просто* наилучшихъ людей, т.-е. безотносительно къ какой-нибудь формѣ устройства. Въ монархіяхъ, демократіяхъ и олигархіяхъ гражданъ называютъ «хорошими» от-

---

[1]) Въ поясненіе послѣдняго рода, Аристотель приводитъ въ примѣръ *Питтака*, котораго Митиленцы выбрали тираномъ по случаю войны съ ссыльными.

[2]) О которомъ Аристотель говоритъ въ X и въ III кн.

[3]) Полит. кн. VI, гл. IV.

[4]) Порядокъ *происхожденія* разныхъ видовъ демократіи указанъ въ V гл. VI кн.

носительно и съ точки зрѣнія данной формы правленія. «Въ аристократіи же, просто хорошій человѣкъ и хорошій гражданинъ одно и тоже». Это идеальное опредѣленіе аристократіи дѣлаетъ ее нѣсколько неясною и безцвѣтною формою правленія.

Олигархія представляетъ *четыре* вида. Въ *первомъ* видѣ, права на государственныя должности опредѣляются столь большимъ *цензомъ*, что бѣдные, составляющіе большинство, не принимаютъ въ нихъ никакого участія. *Другой* видъ—когда право на занятіе государственныхъ должностей опредѣляется не бо́льшимъ цензомъ, но должностныя лица *сами* избираютъ новыхъ членовъ на мѣсто выбывшихъ (кооптація). *Третій* видъ *олигархіи* тотъ, когда сынъ *наслѣдуетъ* отцу въ его власти. *Четвертый*—когда при этой наслѣдственной власти, властвуетъ не законъ, а сами правители. Этотъ видъ олигархіи, среди другихъ ея видовъ — тоже самое, что произвольное господство толпы въ формахъ демократіи и тираннія среди монархическихъ формъ.

Собственно о *тиранніи*, въ небольшой главѣ, спеціально ей посвященной, Аристотель говоритъ очень мало [1]). Онъ ограничивается краткимъ указаніемъ существеннаго отличія тираннія отъ правильной монархіи. Въ послѣдней, власть правителя основывается на законѣ, граждане подчинаются ей добровольно, и царь употребляетъ свою власть на благо всего государства. Но царство можетъ обратиться въ тираннію вслѣдствіе *произвольнаго* употребленія царемъ своей власти. Затѣмъ, собственно тираннія «есть та монархія, гдѣ правитель безотчетно властвуетъ надъ равными и даже надъ лучшими и притомъ въ собственныхъ своихъ интересахъ, а не въ виду пользы своихъ подчиненныхъ».

Эти мысли подробнѣе развиваются Аристотелемъ въ кн VIII, посвященной изслѣдованію источниковъ переворотовъ и возмущеній въ отдѣльныхъ государственныхъ формахъ [2]). Здѣсь *нравственное* различіе царства отъ тираннія выражено, между прочимъ, въ слѣдующихъ энергическихъ словахъ: «*цѣль тиранна—пріятное, цѣль царя—прекрасное*».

Что касается *политіи*, которую Аристотель называетъ правильною формою господства всѣхъ, то она является соединеніемъ, комбинаціею двухъ формъ—демократіи и олигархіи, слѣдовательно, *смѣшанною* формою, о которой, какъ мы увидимъ, много думали и говорили въ древности.

III. Аристотелево дѣленіе формъ правленія, съ подраздѣле-

---

[1]) Кн. VI, гл. VIII.

[2]) См. особ. стр. 351 р. пер. „Политика“.

ніемъ на правильныя и неправильныя, сдѣлалось общепринятымъ. Изъ позднѣйшихъ писателей особенно подробно развилъ его *Полибій* [1]). Описывая, въ своей исторіи Рима, политическое устройство этого государства, онъ останавливается на общей теоріи формъ правленія, причемъ принимаетъ ихъ, подобно Аристотелю, *шесть*: три правильныхъ и три неправильныхъ. Различіе между Полибіемъ и Аристотелемъ состоитъ въ томъ, что вмѣсто Аристотелевой *политіи* у Полибія является *демократія*, а вмѣсто *демократіи* (какъ неправильной формы) *охлократія* или *хейрократія*. Существо теоріи Полибія состоитъ въ томъ, что каждая изъ *чистыхъ* формъ правленія способна вырождаться и вырождается вслѣдствіе наклонности людей злоупотреблять своею властью и порчи правящихъ лицъ и классовъ.

Древнѣйшая и начальная форма правленія есть *монархія*, но она постепенно вырождается въ тираннію, вызывающую возстаніе со стороны знати. Свергнувъ тиранна, знать беретъ власть въ свои руки, и народъ смотритъ на эту знать, какъ на своихъ освободителей. Такъ установляется *аристократія*, вырождающаяся въ *олигархію*, сопровождаемую угнетеніемъ низшихъ классовъ. Послѣдніе возстаютъ, требуя себѣ политическихъ правъ и равенства. Олигархія замѣняется *демократіей*, въ которой первоначально дѣла идутъ хорошо, пока живы люди, помнящіе злоупотребленія олигархіи и сдерживающіе согражданъ отъ злоупотребленій доставшеюся имъ властью. Но потомъ, толпа попадаетъ въ руки демагоговъ, льстящихъ народнымъ страстямъ для своихъ цѣлей. Между высшими и низшими классами происходитъ разрывъ; законы забываются и впадаютъ въ презрѣніе. Господство толпы (охлократія) выраждается въ *анархію*, выходомъ изъ которой является новая тираннія наиболѣе счастливаго демагога.

Если, такимъ образомъ, каждая изъ чистыхъ формъ правленія носитъ въ себѣ зачатки своей гибели, то для установленія прочнаго государственнаго устройства необходимо *соединеніе* всѣхъ указанныхъ элементовъ—монархическаго, аристократическаго и демократическаго,—причемъ каждый изъ этихъ элементовъ сдерживалъ бы другія въ границахъ должнаго. Такую *смѣшанную*

---

[1]) *Полибій* (204—121 до Р. Х.) родился въ Мегалополисѣ, въ Аркадіи. Въ 171 году, онъ, по порученію Ахейскаго союза, велъ переговоры съ Римомъ и былъ въ числѣ 1000 заложниковъ, которыхъ союзъ долженъ былъ послать въ Римъ. Затѣмъ, онъ много путешествовалъ и написалъ исторію Рима, Греціи и Востока въ 40 книгахъ. Это сочиненіе дошло до насъ не вполнѣ.

форму Полибій видитъ въ Римѣ (консулы, сенатъ, народное собраніе).

IV. *Цицеронъ*, въ своихъ взглядахъ на формы правленія, слѣдуетъ Аристотелю и Полибію. Онъ также раздѣляетъ эти формы на царства, аристократіи и народныя государства [1]). Каждая изъ этихъ формъ можетъ быть если не совершенною (perfectum) и не лучшею (optimum), то сносною (tolerabile); смотря по времени, каждая изъ нихъ можетъ заслуживать предпочтеніе. Мудрый и справедливый царь, аристократія и самый народъ (хотя народная форма наименѣе одобрительна), если онъ не ослѣпленъ несправедливостью и жадностію, могутъ дать государству довольно прочное устройство.

Тѣмъ не менѣе, каждая изъ этихъ формъ представляетъ важные пороки [2]). Въ монархіяхъ, весь народъ, за исключеніемъ одного, имѣетъ слишкомъ мало правъ и участія въ дѣлахъ. Въ аристократіяхъ, народъ, не участвуя во власти и въ совѣтахъ, не знаетъ свободы. Въ демократіяхъ, при всей возможной въ нихъ справедливости и умѣренности, равенство (aequabilitas) само по себѣ является несправедливостію (est iniqua), такъ какъ при немъ нѣтъ степеней достоинства (quum habeat nullos gradus dignitatis). Въ доказательство этой мысли, Цицеронъ приводитъ примѣры не худшихъ изъ указанныхъ формъ правленія, но лучшихъ [3]).

Внутренніе пороки каждой формы правленія приводятъ каждую изъ нихъ къ вырожденію и вызываютъ внутреннія смуты, имѣющія своимъ послѣдствіемъ замѣну одной формы другою. Вотъ почему Цицеронъ предпочитаетъ форму, составленную изъ трехъ предыдущихъ [4]). Изъ *чистыхъ* формъ правленія онъ предпочелъ бы *царскую* [5]). Но самому царству онъ предпочитаетъ четвертую, смѣшанную (aequatum et temperatum ex tribus optimis rerumpublicarum modis).

«Я хочу, говоритъ онъ, чтобы въ государствѣ было нѣчто величественное и царское, чтобы въ немъ было предоставлено

---

[1]) De Rep. I, гл. XXVI. „Quare quum penes *unum* est omnium summa rerum *regem* illum *unum* vocamus, et *regnum* ejus, rei publicae statum. Quum autem est penes *delectos*, tum illa civitas *optimatium* arbitrio regi dicitur. Illa autem est *civitas popularis* sic enim appellant in qua in populo sunt omnia".

[2]) Тамъ же, гл. XXVII.

[3]) Тамъ же гл. XXVIII. Atque hoc loquor de tribus his generibus rerumpublicarum non turbatis atque permixtis, sed suum statum tenentibus.

[4]) Тамъ же, гл. XXXV.

[5]) Изложеніе сравнительныхъ достоинствъ царской формы см. въ гл. XXXV и слѣд.

нѣчто авторитету знати, чтобы иныя вещи были предоставлены сужденію и волѣ массы (multitudinis)».

Эту форму Цицеронъ считаетъ самою прочною и усматриваетъ ее въ устройствѣ Рима, исторію котораго онъ подробно излагаетъ. Мы не остановимся здѣсь на разсмотрѣніи вопроса, дѣйствительно ли Римская республика представляла «четвертую» и особенно самую «прочную» форму правленія. Трагическая судьба самого Цицерона, а потомъ и республиканскихъ учрежденій Рима, свидѣтельствуютъ о противномъ. Хотя «смѣшанная форма» и осталась надолго теоретическимъ пожеланіемъ политиковъ, но практическая возможность ея возбуждала сомнѣнія. Такъ знаменитый *К. Тацитъ* (54 — 117 по Р. Х.), указавъ, что всѣ націи и города управляются или народомъ, или знатью (primores), или однимъ, продолжаетъ: «избранную и составленную изъ этихъ трехъ формъ государствъ легче хвалить, чѣмъ установить; и установившись, она существовала бы не долго» [1]).

V. Дѣйствительно, четвертая или смѣшанная форма являлась пожеланіемъ, идеаломъ больше, чѣмъ дѣйствительностію. Причислить ее къ существующимъ формамъ мы не имѣемъ основанія, такъ какъ *суверенитетъ—недѣлимъ* и всегда сосредоточенъ въ рукахъ *одного* лица, физическаго или юридическаго. Смѣшанная же форма предполагала бы именно *раздѣленіе* суверенитета, какъ это справедливо указалъ еще *Боденъ*.

Притомъ, говоря о формахъ правленія въ Греціи и въ Римѣ, всегда нужно имѣть въ виду различіе между суверенитетомъ, въ дѣйствительности, даже въ древнѣйшее время, принадлежавшимъ совокупности гражданъ, и *отправленіемъ* его правъ, т.-е. *правительствомъ*, которое могло быть организовано монархически, аристократически и демократически. Такъ *Моммзенъ* [2]), характеризуя древнее римское устройство (т.-е. въ періодъ царей), говоритъ:

«Древнѣйшее римское устройство было нѣкоторымъ образомъ *обратною* (umgekehrte) конституціонною монархіею. Какъ въ послѣдней *король* считается обладателемъ и носителемъ государственнаго могущества, и потому, напримѣръ, акты *помилованія* могутъ исходить только отъ него, а *представителямъ народа* принадлежитъ *управленіе* государствомъ,—такъ римская община была приблизительно тѣмъ, чѣмъ является король въ Англіи, и, подобно тому какъ въ Англіи право помилованія есть исключи-

---

[1]) Annales, IV, 33.

[2]) Römische Geschichte, I, стр. 74.

тельное право (Reservatrecht) короны, въ Римѣ оно было исключительнымъ правомъ общины, а все *управленіе* было предоставлено ея представителямъ».

Если, такимъ образомъ, суверенитетъ—*недѣлимъ* и если въ каждомъ государствѣ онъ принадлежитъ *одному* опредѣленному лицу (физическому и юридическому), то всѣ формы, по *внѣшнимъ* ихъ признакамъ, сводятся къ *тремъ*, т.-е. къ монархіи, аристократіи и демократіи. Это тройственное дѣленіе, установленное окончательно Аристотелемъ, перешло и въ новое время. Но здѣсь оно потерпѣло важныя измѣненія.

б) Новое время.

VI. Оставляя въ сторонѣ средневѣковыя теоріи государства, неимѣвшія самостоятельнаго значенія, мы обратимся къ ученіямъ, болѣе самостоятельно относившимся къ авторитету древнихъ и положившимъ начало инымъ взглядамъ на государственныя формы.

Первымъ изъ писателей новаго направленія должно поставить *Н. Макіавелли*, проникнутаго глубокимъ, даже преувеличеннымъ уваженіемъ къ авторитету древнихъ и пользовавшагося богатымъ наслѣдіемъ древности для цѣлей современной ему политики.

Взглядъ Макіавелли на формы правленія изложенъ въ его знаменитыхъ «разсужденіяхъ о первыхъ десяти книгахъ Тита Ливія». Ученіе его приближается къ теоріи Аристотеля, Полибія и Цицерона. «Существуетъ, говоритъ онъ, три формы правленія—монархическая, аристократическая и демократическая, и всѣ, желающіе установить порядокъ въ государствѣ, должны выбрать между этими тремя формами ту, которая больше всего соотвѣтствуетъ ихъ планамъ".

Признаетъ-ли онъ *неправильныя* формы, какъ нѣчто самостоятельное? Въ этомъ можно сомнѣваться, въ виду слѣдующихъ словъ Макіавелли, проникнутыхъ неподражаемою ироніей.

«Другіе писатели, болѣе просвѣщенные по общему мнѣнію, думаютъ, что существуетъ шесть формъ правленія, изъ коихъ три совершенно дурны. Три первыхъ хороши, какъ говорятъ, сами по себѣ, но они такъ легко вырождаются, что иногда становятся опасными. Хорошія правленія суть указанныя выше; дурныя происходятъ отъ нихъ. *И эти послѣднія имѣютъ такое сходство съ первыми, что ихъ легко смѣшать.* Такъ, монархія

измѣняется въ деспотизмъ, аристократія обращается въ олигархію, демократія быстро переходитъ въ безначаліе. Поэтому, всякій законодатель, принимающій для основываемаго имъ государства одну изъ этихъ трехъ формъ, устраиваетъ его на весьма непродолжительное время, ибо никакое средство не можетъ воспрепятствовать броситься въ состояніе противоположное — *до такой степени зло и добро въ данномъ случаѣ сходны*».

Представивъ доказательство этой мысли въ краткомъ историческомъ очеркѣ развитія и смѣны формъ правленія (сходно съ Полибіемъ), онъ заключаетъ:

«Итакъ, я говорю, что всѣ формы правленія представляютъ *одинаковыя неудобства;* три первыя потому, что въ нихъ нѣтъ элементовъ прочности; послѣднія три, въ силу содержащагося въ нихъ принципа порчи. Поэтому, всѣ законодатели, славные своею мудростію, признавъ пороки, присущіе каждой изъ этихъ формъ, воздержались отъ пользованія только одною изъ нихъ. Они выбрали форму, составленную изъ всѣхъ, признавая ее болѣе прочною и устойчивою, потому что князь, знать и народъ, управляя государствомъ вмѣстѣ, легко могутъ наблюдать другъ за другомъ».

Затѣмъ, Макіавелли распространяется въ похвалахъ *спартанскому* государственному устройству, порицаетъ законы, данныя Аѳинамъ Солономъ, и, наконецъ, переходитъ къ римскому устройству, какъ образцу разумно-устроенной формы *смѣшаннаго* государства [1]).

VII. Цѣль Макіавелли была извлечь изъ исторіи Рима *политическіе* уроки для своихъ современниковъ. Мощный и, во многихъ отношеніяхъ, неподражаемый основатель свѣтской политики, онъ не могъ, однако, возвыситься до *юридической* теоріи государства. Въ этомъ отношеніи, онъ уступаетъ французскому мыслителю *Бодену*.

Одна изъ важнѣйшихъ заслугъ послѣдняго состояла въ установленіи и выясненіи понятія *суверенитета*. Однимъ изъ существенныхъ признаковъ суверенитета онъ признаетъ его *недѣлимость*. Въ каждомъ государствѣ, суверенитетъ принадлежитъ всецѣло кому-нибудь *одному*. Отсюда понятно, какъ онъ долженъ былъ отнестись къ идеѣ «четвертой» или «смѣшанной» формѣ правленія. Онъ отрицаетъ ее безусловно [2]).

---

[1]) Кн. I, гл. II.

[2]) Относительно всего послѣдующаго см. его „République“, кн. II, озаглавленную: „de toutes sortes de République en général et s'il y en a plus de trois“.

«Смѣшеніе трехъ формъ правленія, говоритъ онъ, не производитъ *особой* формы, такъ какъ власть короля, аристократіи и народа вмѣстѣ образуютъ *демократію* (état populaire), если не предположить, что суверенитетъ, одинъ день, будетъ данъ королю, на слѣдующій день, небольшой части народа, а потомъ, всему народу... Соединить монархію съ аристократіею и демократіею— вещь невозможная и несообразная, и которую нельзя даже вообразить. Ибо если суверенитетъ, какъ мы показали, недѣлимъ, какъ можно раздѣлить его одновременно между государемъ, знатью и народомъ?»

Историческіе примѣры такъ называемыхъ «смѣшанныхъ» формъ, на которые такъ любили ссылаться ихъ защитники (Спарта, Римъ), не убѣждаютъ *Бодена*. Относительно Спарты, онъ говоритъ: «то, что вводило здѣсь въ заблужденіе, это *названіе* формъ, сохраненное двумъ князьямъ (seigneurs), происходившимъ изъ рода Геркулеса. Они не имѣли суверенитета, они были только сенаторами (т.-е. членами *герусіи*), обязанными повиноваться повелѣніямъ эфоровъ... Во времена *Ликурга*, постановленія герусіи могли быть отмѣнены народомъ; это была демократія. Но это положеніе было измѣнено Полидоромъ и Теопомпомъ, и сенатъ получилъ суверенитетъ». Дѣйствительно, не смотря на то, что спартанскіе цари не были только сенаторами, нельзя не признать, что Спарта была типомъ аристократіи. Точно также *Венеція*, не смотря на существованіе *дожей*, была аристократіей. Римъ, по мнѣнію Бодена, всегда въ сущности былъ демократіей, не смотря на огромное вліяніе сената и на аристократическое устройство *управленія*. Послѣднее слово въ важнѣйшихъ дѣлахъ принадлежало народу.

Такимъ образомъ, согласно ученію Бодена, мы можемъ принять только три чистыя формы правленія. «Если *суверенитетъ*, говоритъ онъ, принадлежитъ одному лицу, мы называемъ эту форму государства монархіей; если народъ имѣетъ въ немъ долю, мы говоримъ что это государство есть демократія; если онъ принадлежитъ меньшей части народа, мы называемъ государство аристократіей».

Всѣ государственныя формы, по различію *субъектовъ* государственнаго верховенства, должны быть, слѣдовательно, сведены къ тремъ типамъ. Но должно-ли подраздѣлить эти типы на правильные и извращенные, какъ это дѣлаетъ Аристотель? Боденъ остается вѣренъ себѣ до конца. Онъ отвергаетъ послѣднія формы. «Качество, говоритъ онъ, не измѣняетъ природы вещей [1]). Сте-

[1]) La qualitè ne change pas la nature des choses.

пень доброкачественности или испорченности монархіи не есть поводъ давать ей другое названіе».

Съ своей точки зрѣнія, Боденъ совершенно правъ. Но существо каждой формы правленія опредѣляется не только тѣмъ, *кому* принадлежитъ верховная власть, но и юридическими ея *отношеніями* къ управляемымъ. Мысль Аристотеля о дѣленіи формъ на правильныя и неправильныя кажется несостоятельною потому, что онъ въ основаніи этого различія положилъ чисто нравственныя начала и заставилъ судить о различіи формъ правленія по *употребленію* власти, о которомъ каждый можетъ судить по своему. Но вѣрная сторона ученія Аристотеля состоитъ въ томъ, что нельзя основать классификаціи формъ правленія на одномъ ихъ внѣшнемъ признакѣ, т.-е. на количествѣ управляющихъ лицъ.

Самъ Боденъ, переходя къ классификаціи отдѣльныхъ *видовъ* указанныхъ формъ, въ сущности, отступаетъ отъ своихъ началъ. Это можно доказать простымъ сопоставленіемъ его опредѣленій трехъ признаваемыхъ имъ видовъ монархіи: *королевской*, или *законной, господской* (или вотчинной) и *тираннической*.

«Королевская или законная (lègitime) монархія, говоритъ онъ, есть то, гдѣ подданные повинуются законамъ монарха, а монархъ законамъ природы, оставляя подданнымъ естественную свободу и собственность на ихъ имущества».

«Монархія господская (seigneuriale) есть та, гдѣ государь, силою оружія, сдѣлался господиномъ лицъ и имуществъ, и по праву законнаго завоеванія (de bonne guerre), управляетъ своими подданными какъ домовладыка своими рабами».

«Монархія тираническая есть та, гдѣ монархъ, презирая законы природы, злоупотребляетъ свободными людьми, какъ рабами, и имуществомъ подданныхъ, какъ своимъ собственнымъ».

Итакъ, вопросъ, поставленный Аристотелемъ, не только выступаетъ въ дальнѣйшемъ изслѣдованіи Бодена, но принимаетъ даже болѣе опредѣленную, *юридическую* форму, и самъ Боденъ много содѣйствовалъ разъясненію тѣхъ вопросовъ, которые въ началѣ казались ему второстепенными.

VIII. *Гоббесъ*, согласно общему духу своего ученія, еще рѣшительнѣе, чѣмъ Боденъ, отвергаетъ какъ раздѣленіе формъ правленія на правильныя и неправильныя, такъ и идеи «смѣшанной» формы [1]).

«Различіе государствъ, говоритъ онъ, происходитъ отъ различія лицъ, на которыя перенесена государственная власть. Она

---

[1]) De Cive, гл. VII.

можетъ быть ввѣрена или одному лицу, или совѣту, т.-е. собранію многихъ лицъ. Это собраніе объемлетъ или *всѣхъ* гражданъ, или только *часть* ихъ. Отсюда и три извѣстныя намъ формы правленія — монархіи, аристократіи и демократіи. Такъ называемыхъ неправильныхъ формъ не существуетъ. Тираннія и олигархія, противуполагавшіяся древними монархіи и аристократіи суть только иныя *названія* этихъ формъ, данныя тѣми, коимъ они *не нравились.* Люди выражаютъ словами не только названіе вещей, но и свои страсти: любовь, ненависть, гнѣвъ и т. д. Поэтому, одинъ называетъ демократіею то, что другой называетъ анархіею, аристократіею то, что другой именуетъ олигархіею, и монархомъ того, кого другой называетъ тиранномъ. Поэтому, эти названія обозначаютъ не различныя формы государствъ, а различныя *мнѣнія* гражданъ о повелителѣ».

«*Анархія,* противуположная демократіи, не только не есть особая форма государствъ, но она не есть государство; она есть отрицаніе государствъ. Можно-ли изъ *не-государствъ* дѣлать особую *форму правленія?* Олигархію противополагаютъ аристократіи такъ, что въ первой владычествуютъ *богатѣйшіе,* а во второй *лучшіе.* Но это показываетъ только, что одна часть гражданъ считаетъ за худшихъ тѣхъ, которые другими признаются за лучшихъ. То же самое должно сказать и о предполагаемомъ различіи между монархомъ и тиранномъ».

Мысль Гоббеса совершенно справедлива въ томъ отношеніи, что нельзя основывать классификацію формъ правленія на нравственной оцѣнкѣ того *употребленія,* какое дѣлаетъ повелитель изъ принадлежащей ему власти. Здѣсь мнѣнія могутъ быть различныя, и названія формъ, основанныя на такихъ данныхъ, всегда будутъ выражать человѣческія страсти больше, чѣмъ существо дѣла. Но если остановиться на одной теоріи Гоббеса, то мы лишены будемъ возможности провести какое бы то ни было различіе между свирѣпою восточною деспотіею и европейскою монархіею, между аѳинскою и швейцарскою демократіею. Тамерланъ и Вильгельмъ Оранскій, король Сіама и король Италіи,—всѣ окажутся въ одной рубрикѣ.

Гоббесъ исходилъ изъ мысли о *неограниченности* всякой власти, въ чьихъ-бы рукахъ она не находилась. Дѣйствительно, суверенитетъ, по идеѣ своей, въ принципѣ — неограниченъ. Но Гоббесъ упустилъ изъ виду важный вопросъ объ *отправленіи* отдѣльныхъ правъ суверенитета, о практическомъ примѣненіи правъ власти къ отдѣльнымъ предметамъ ея управленія, въ отношеніи къ управляемымъ. Здѣсь преобразуются права и отно-

шенія власти; здѣсь облекается она въ разнообразныя формы, дающія прочное основаніе для иной классификаціи родовъ правленія. Но вся эта сторона дѣла не только не была разсмотрѣна Гоббесомъ, но прямо отвергнута имъ, ибо она мѣшала какъ логическому проведенію его теоріи, такъ и защитѣ его политической партіи. Въ сочиненіяхъ его, не смотря на логическія ихъ формы, проявились тѣже „страсти", въ которыхъ онъ укоряетъ своихъ противниковъ: и любовь, и ненависть, и гнѣвъ.

IX. Дальнѣйшее развитіе классификаціи формъ правленія, по ихъ внѣшнимъ признакамъ, не представляетъ уже особеннаго интереса. Не могли, даже почти ничего не прибавили къ тому, что было сказано предшествующими писателями. Нѣмецкіе ученые ограничивались повтореніемъ того, что было уже сказано, принимая и развивая одно изъ предшествующихъ мнѣній. Такъ, *Пуффендорфъ* принималъ тройственное дѣленіе формъ правленія въ его чистомъ видѣ, не признавая ни неправильныхъ, ни смѣшанной формы. *Вольфъ* принималъ и то и другое.

X. Теорія *Монтескье*, поскольку она касается классификаціи формъ правленія по ихъ *внѣшнимъ* признакамъ, не представляется удачною. Именно, онъ раздѣляетъ эти формы на три: на *деспотію*, *монархію* и *республику*, причемъ послѣдняя представляетъ два вида — аристократію и демократію. Но деспотія отличается отъ монархіи не по внѣшнему признаку (ибо *субъектъ* верховной власти и тамъ и здѣсь — *одно* лицо), а по внутреннимъ [1]); съ другой стороны, противуположеніе одной деспотіи, въ качествѣ *произвольной* формы, тремъ другимъ, законнымъ, недостаточно. Самъ Монтескье [2]) указываетъ на примѣры республикъ, по произвольности своего управленія мало отличающихся отъ деспотій. Значеніе и сила теоріи Монтескье, доставившихъ ему всемірную извѣстность, опредѣляются не этою классификаціею, а глубокимъ изслѣдованіемъ внутреннихъ формъ правленія. Но этою сторою своего ученія Монтескье открываетъ новую эпоху въ исторіи политическихъ ученій. Поэтому, объ ней мы скажемъ ниже.

XI. Теорія *Руссо*, не смотря на то, что онъ принимаетъ указанное выше тройственное дѣленіе формъ, представляетъ вну-

---

[1]) Это ясно видно изъ опредѣленій самого Монтескье. „*Монархія*, говоритъ онъ, есть форма правленія, гдѣ одно лицо управляетъ, но подъ твердымъ и постояннымъ закономъ; напротивъ въ *деспотіи*, одинъ, безъ законовъ и правилъ, влечетъ все по своей волѣ и своимъ прихотямъ". (De l'esprit des lois, кн. II, гл I).

[2]) Тамъ-же. кн. XI, гл. VI.

треннее противорѣчіе. Мы видѣли, что, по его ученію, суверенитетъ *всегда* принадлежитъ народу, какъ нѣчто соединенное, неразрывное съ общею волею. Сообразно съ этимъ, онъ долженъ-бы былъ сказать, что во всемъ мірѣ существуетъ *одна* форма правленія—*демократія*. Но отъ суверена (которымъ всегда является или долженъ быть король) онъ отличаетъ *правительство* (gouvernement), установляемое сувереномъ и существующее въ силу его воли. Послѣднее (т.-е. *правительство*) можетъ имѣть три указанныя формы. Слѣдовательно, по ученію Руссо, вопросъ о *формахъ правленія*, т.-е. о принадлежности *суверинитета*, обращается въ вопросъ о формахъ *правительства*, существующаго въ силу делегаціи народа. Отъ этого зависитъ великая неясность въ опредѣленіи этихъ „формъ", какую мы и находимъ у Руссо [1]).

XII. Въ результатѣ, тройственное дѣленіе формъ по ихъ внѣшнимъ признакамъ, можно считать общепринятымъ. Но въ новѣйшее время, нѣмецкій ученый, *Блунчли*, сдѣлалъ попытку дополнить эти три формы четвертою, именно *идеократіею*, высшимъ выраженіемъ которой является *теократія*. Въ теократіи, верховнымъ повелителемъ государства, по общему представленію, является сверхчеловѣческое существо, самъ Богъ [2]). Дѣйствительно, всемірная исторія представляетъ примѣры государствъ, находившихся подъ исключительнымъ господствомъ религіозныхъ представленій и видѣвшихъ владычество жреческаго сословія. Въ *исторіи* политическихъ формъ, они могутъ и должны быть выдѣлены въ особенную группу. Но представляютъ-ли они особенную форму съ *юридической* точки зрѣнія и особенно со стороны

---

[1]) Особенною неясностію и даже странностію отличается его опредѣленіе демократіи.

„Суверенъ, говоритъ онъ, можетъ ввѣрить правительство всему народу (т.-е. самому себѣ) или большей его части такъ, чтобы было больше гражданъ должностныхъ (citoyens magistrats), нежели гражданъ—частныхъ лицъ (citoyens particuliers). Эту форму правительства называютъ „*демократіею*" (du contrat soc. кн. III, гл. III).

Народъ самъ себѣ „ввѣряющій" власть управленія и устраняющій такъ, чтобы въ государствѣ было больше „гражданъ-должностныхъ", чѣмъ „частныхъ",—конечно, народъ необыкновенный. Не даромъ самъ Руссо говоритъ, (ib. гл. IV) что „по правдѣ, настоящей демократіи никогда не существовало и существовать не будетъ". Не даромъ онъ заключаетъ эту IV главу словами: „Если-бы существовалъ *народъ боговъ*, онъ управлялся-бы демократически. Такое совершенное правительство не приличествуетъ людямъ". Если къ этимъ словамъ прибавить, что демократія, придуманная *Руссо*, не приличествуетъ людямъ, то съ нимъ нельзя будетъ не согласиться. Но демократіи въ Америкѣ и въ Швейцаріи существуютъ и вполнѣ „приличествуютъ" тамошнимъ людямъ.

[2]) См. *Блунчли*, Allgemeine Staatslehre (изд. 1875), стр. 378, 386 и слѣд.

ея внѣшняго признака—субъекта верховной власти? Этотъ вопросъ, по нашему мнѣнію, находитъ себѣ краткій, но вѣскій отвѣтъ въ сочиненіи *Тренделенбурга*[1]).

«То, говоритъ Тренделенбургъ, что составляетъ особенность этой формы, касается только вѣрованія въ *происхожденіе* законовъ и правилъ, но не *дѣйствительнаго управленія* (das Wirkliche Regiment), которое, *во имя этого происхожденія*, отправляется жрецами *аристократически*, или царемъ *монархически* или *деспотически*. Теократія (идеократія) только тогда могла бы быть сопоставлена съ монархіею, аристократіей и демократіей, если бы въ дѣйствительности, а не въ представленіи только, существовалъ особый правитель. Поэтому, возможно дѣленіе на монархію духовную [2]) и свѣтскую, а также аристократію жреческую и свѣтскую... жреческая же демократія возможна какъ форма *церкви*, но не государства».

Это же мнѣніе, раньше Тренделенбурга, высказалъ и *Герм. Шульце*, повторившій его и въ своемъ «Введеніи въ нѣмецкое государственное право» [3]).

Б. Классификація формъ правленія по ихъ внутреннимъ признакамъ.

I. Внутренніе признаки формъ правленія установляются свойствами *отношеній* между государственною властью и управляемыми. Центральнымъ вопросомъ, къ которому, съ точки зрѣнія *государственнаго права*, тяготѣютъ, въ данномъ случаѣ, всѣ остальные вопросы, есть вопросъ о степени обезпеченія *свободы* отдѣльныхъ гражданъ и общественныхъ союзовъ и связанной съ этой свободой *законности* въ управленіи. Въ такомъ видѣ ставится этотъ вопросъ въ настоящее время. Но изслѣдованіе внутреннихъ свойствъ каждой формы правленія, не было чуждо и древности, хотя съ нѣсколько иной точки зрѣнія.

II. Опредѣленіе формы государства, по ея внутреннимъ признакамъ, въ древности проявлялось въ извѣстномъ уже намъ различіи между *правильными* и *неправильными* формами правленія. Основаніемъ для такого различія являлись, впрочемъ, не столько *юридическіе*, сколько *нравственные* признаки, не смотря на то, что степень *законности* играла очень важную роль въ

---

[1]) Naturrecht (2-е изд. 1868), стр. 491.

[2]) Напримѣръ, бывшая Папская область.

[3]) Einleitung in das Deutsche Staatsrecht (изд. 1867), стр. 187 и прим. 4.

этомъ различіи. Къ числу мыслителей, положившихъ начала законности въ основаніе различія между правильными и неправильными формами, принадлежитъ и *Платонъ*, выразившій это мнѣніе въ своемъ разговорѣ «о Политикѣ». Но мы сейчасъ увидимъ, что его идея «законности» не сходится съ современными понятіями объ этомъ предметѣ. Господствующею мыслью всѣхъ политическихъ произведеній Платона остается та, что наилучшею формою правленія будетъ, такъ сказать, господство *идеи* чрезъ вполнѣ свободное дѣйствіе мудраго или мудрыхъ правителей. *Идеальное* государство Платона является государствомъ *сверхъ-законнымъ*, произвольнымъ съ юридической точки зрѣнія [1]). Но въ дѣйствительномъ мірѣ, такое государство является невозможнымъ. Слабость человѣческой природы требуетъ *объективнаго* выраженія началъ правды въ *законахъ*, которые бы связывали волю правителей. Въ этомъ смыслѣ, законность является признакомъ *правильныхъ* формъ вообще. Но затѣмъ, Платонъ остается вѣренъ своему основному началу въ томъ отношеніи, что достоинство *правильныхъ* формъ опредѣляется степенью свободы, предоставленной личной волѣ правителя, призваннаго осуществлять начала, содержащіяся въ законахъ.

Итакъ, по сравнительному достоинству своему, правильныя формы располагаются въ слѣдующей постепенности: монархія, аристократія, демократія. Но въ государствахъ неправильныхъ, или *произвольныхъ*, устанавливается иная градація. Здѣсь, демократія, которая вообще (какъ въ хорошей, такъ и въ дурной своей формѣ) неспособна къ чему-либо выдающемуся, представляетъ лучшую форму. Олигархія, соотвѣтствующая аристократіи, остается на среднемъ мѣстѣ. Тираннія является худшею изъ произвольныхъ формъ, тогда какъ монархія лучшею изъ формъ правильныхъ.

III. *Аристотель* главнымъ признакомъ отличія этихъ двухъ категорій ставитъ *цѣль*, осуществляемую въ политическомъ устройствѣ. Такою цѣлью въ *правильныхъ* формахъ является *общее благо*, т.-е. благо какъ управляющихъ, такъ и управляемыхъ. Напротивъ, *неправильныя* формы устроены въ интересахъ однихъ пра-

---

[1]) И въ „Политикѣ" Платонъ говоритъ, что *законъ* есть неподвижная, мертвая и для всѣхъ случаевъ одинаковая норма, тогда какъ государственная жизнь, въ своемъ безостановочномъ развитіи, постоянно измѣняется и разнообразится въ отдѣльныхъ явленіяхъ; поэтому, она требуетъ господства живой силы. Ср. Гильдебрандъ, назв. соч. стр. 118.

вящихъ, и послѣдніе въ управленіи преслѣдуютъ личныя свои цѣли [1]).

Но принципъ, указанный Аристотелемъ, является принципомъ болѣе нравственнымъ, нежели юридическимъ. Въ общихъ своихъ основаніяхъ, онъ, конечно, правъ. Всякую форму правленія, которая организована въ интересахъ одной части народонаселенія и гдѣ правители пользуются властью для своихъ личныхъ выгодъ, мы назовемъ искаженною или выродившеюся. Но, независимо отъ нравственныхъ основаній всякой формы правленія, остается еще вопросъ о юридическихъ формахъ выраженія этого начала, формахъ, тѣсно связанныхъ съ послѣднимъ и дающихъ ему опредѣленное, осязательное значеніе. Между тѣмъ эта сторона вопроса остается у Аристотеля, равно какъ и у другихъ писателей древности, мало выясненною.

Такъ Аристотель говоритъ, что въ неправильныхъ формахъ, «отношенія между правительствами и подданными напоминаетъ отношенія между господами и рабами, тогда какъ государство есть общежитіе людей свободныхъ». Но что такое это «отношеніе» между господиномъ и рабомъ? Оно представляетъ двоякую сторону — нравственную и юридическую; съ нравственной стороны, это отношеніе опредѣляется тѣмъ, что господинъ пользуется личностью и трудомъ раба какъ *средствомъ* для своихъ цѣлей. Но этотъ принципъ, юридически, выражается въ томъ, что рабъ является существомъ *безправнымъ* по отношенію къ своему господину. Которую изъ двухъ сторонъ этого «отношенія» имѣетъ въ виду Аристотель? Изъ его собственныхъ изслѣдованій о рабствѣ [2]) и формахъ правленія, можно заключить, что онъ, главнымъ образомъ, имѣлъ въ виду нравственную сторону. Правда, въ отдѣльныхъ главахъ его «Политики», разбро-

---

[1]) Приводимъ относящіяся сюда мѣста „Политики“:

„Только политическія устройства, имѣющія въ виду *общее благо*, суть устройства правильныя и согласныя съ понятіемъ справедливости... напротивъ, формы, организованныя исключительно въ интересахъ одного правительства, суть неправильныя, потому что во всѣхъ такихъ государствахъ *отношенія между правительствомъ и подданными походятъ на отношенія между господами и рабами, тогда какъ государство есть общежитіе людей свободныхъ*“. (кн. III, гл. IV).

„Стоитъ ли во главѣ государства одинъ человѣкъ, или меньшинство, или, наконецъ, большинство лицъ,—во всякомъ случаѣ, если только верховная власть въ государствѣ дѣйствуетъ въ видахъ общаго блага, политическое устройство такого государства необходимо правильное. Напротивъ, если все вниманіе правительственной власти обращено на собственную пользу одного, или меньшинства, или даже большинства, то въ этомъ случаѣ политическое устройство представляетъ уклоненіе отъ правильнаго“. (Тамъ-же, гл. V).

[2]) Политика, кн. I, гл. 1 и 2.

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

сано много мѣткихъ и глубокихъ замѣчаній касательно юридической стороны этихъ вопросовъ, но они являются нѣкоторымъ придаткомъ къ главному вопросу, занимавшему греческаго философа. По условіямъ времени, онъ и не могъ обратить на нихъ надлежащаго вниманія.

IV. Главныя основанія новой классификаціи формъ правленія были положены *Монтескьё* въ его сочиненіи «L'esprit des lois» (изданномъ въ 1748 г.), но ихъ не нужно искать въ тѣхъ частяхъ его, которыя спеціально касаются формъ правленія. Тѣ начала, которыя доставили Монтескьё всемірную извѣстность, заключаются въ IV-й книгѣ указ. сочиненія. Въ началѣ ея, Монтескьё устанавливаетъ различіе между формами правленія, смотря по тому, въ чьихъ рукахъ находится власть; въ этомъ смыслѣ, онъ всѣ государства дѣлитъ на монархіи, деспотіи и республики, которыя, въ свою очередь, подраздѣляются на аристократіи и демократіи; значитъ, всего—4 формы. Описывая каждую форму, Монтескьё останавливается прежде всего на *структурѣ формъ*, или, какъ онъ называетъ, на природѣ каждой формы, т.-е. здѣсь онъ имѣетъ въ виду то нравственное начало, которое даетъ жизнь формѣ. Структуру *республики* онъ объясняетъ тѣмъ, что верховная власть находится въ рукахъ *народнаго собранія*, которое издаетъ законы; но народъ не можетъ управлять непосредственно, поэтому, онъ, въ демократіи, правитъ черезъ представителей имъ выбранныхъ; слѣдовательно, въ демократіи, выборные лица отправляютъ какъ судебныя, такъ и административныя и военныя обязанности. Кромѣ того, необходимо учрежденіе, состоящее изъ опытныхъ и выдающихся гражданъ, для предварительнаго обсужденія тѣхъ вопросовъ, которые поступаютъ на разсмотрѣніе въ народное собраніе. Таковымъ является сенатъ. Монтескьё тутъ имѣетъ въ виду римскій сенатъ, а отчасти и совѣтъ Аѳинской республики. Нравственнымъ принципомъ *демократической* формы является добродѣтель «la vertu», или гражданская доблесть, т.-е. умѣнье ставить *общественные интересы выше частныхъ*. Отсюда не слѣдуетъ, чтобъ для другихъ формъ правленія добродѣтели не требовалось, но, въ демократіи, она необходима, ибо, при отсутствіи ея, тамъ, гдѣ господствуютъ народныя страсти, демократія вырождается въ толпу, руководимую демагогами.

Иную форму правленія составляетъ *аристократія*, подъ которой Монтескьё разумѣетъ сосредоточіе власти въ рукахъ *привиллегированныхъ гражданъ* «corps des nobles». По отношенію къ нимъ, вся масса гражданъ является *подданными*. Учрежденія аристократіи напоминаютъ учрежденія въ демократіи, т.-е.

въ нихъ также дѣйствуютъ выборныя начала, но, въ аристократіи, выборы должны происходить на краткій срокъ, чтобы не дать укрѣпиться извѣстнымъ фамиліямъ, какъ было, напр., въ Венеціи. «Corps des nobles» также нуждается въ высшемъ совѣщательномъ учрежденіи, и всего важнѣе, въ этомъ случаѣ, существованіе того нравственнаго принципа, который сохраняетъ аристократію. Такъ какъ власть въ аристократіи передается наслѣдственно, то для нея возникаетъ двѣ опасности: 1) захватъ власти *однимъ* семействомъ, т.-е. стремленіе къ монархіи, и 2) народное возстаніе, вслѣдствіе притѣсненій привиллегированныхъ классовъ. 1-ю опасность Монтескьё считаетъ возможнымъ предупредить чрезъ выборы на краткій срокъ; относительно 2-й онъ говоритъ: «аристократія должна вести себя такъ, чтобъ народъ не сознавалъ своего подчиненія и чтобъ онъ какъ можно болѣе принималъ участія въ общественныхъ выгодахъ», т.-е. преподаетъ принципъ умѣренности «modération». Венеціанская республика оттого потеряла свое вліяніе, что учредила деспотическія формы, какъ напр., совѣтъ Десяти, тайная инквизиція и т. д.

Подъ *монархіей* Монтескьё разумѣетъ такую форму правленія, гдѣ власть принадлежитъ *одному* правящему по основнымъ законамъ (les lois fondamentales). Конечно, центръ тяжести этого опредѣленія лежитъ въ томъ, что власть принадлежитъ одному лицу, а ограниченіе въ томъ, что лицо это должно править по основнымъ законамъ. Для *законной* монархіи необходимо, во 1-хъ, *учрежденіе, хранящее законы* («dépôt des lois») *и напоминающее о нихъ, когда король ихъ забываетъ.* Монтескьё тутъ имѣетъ въ виду французскіе парламенты съ ихъ старинными правами по обнародованію и храненію законовъ. Парламенты имѣли право регистраціи законовъ, т.-е. законы тогда лишь получали законную силу, когда они были занесены въ парламентскіе регистры; но, прежде чѣмъ регистрировать законы, парламенты могли выставить свои замѣчанія («remontrances»), въ особенности, если новый законъ нарушалъ старинные обычаи и нормы. Это право было чрезвычайно важно, и не разъ короли Франціи брали свои «ordonnances» назадъ подъ вліяніемъ парламентскаго «veto». Но впослѣдствіи, парламентскіе «remontrances» были устранены учрежденіемъ «lit de justice», т.-е. торжественнымъ засѣданіемъ парламента въ присутствіи короля, при которомъ нельзя было дѣлать «remotrances»; но тогда парламентъ, по уходѣ короля, вычеркивалъ ненавистный ему законъ изъ регистровъ. При *Людо-*

вик XV, т.-е. во время Монтескьё, парламенты, однако, потеряли уже всякое вліяніе и даже были уничтожены; поэтому-то Монтескье и имѣлъ ихъ въ виду, когда говорилъ о 1-мъ условіи законной монархіи.

2-мъ существеннымъ условіемъ является *существованіе власти подчиненной и посредствующей между монархомъ и народомъ.* Съ одной стороны, это есть орудіе господствующей власти, а съ другой—представляетъ нѣкоторую сдержку противъ злоупотребленій монархіи. Здѣсь Монтескьё имѣлъ въ виду старинное французское дворянство. Нравственнымъ принципомъ, дающимъ силу монархіи, здѣсь является честь, «l'honneur», т.-е. нѣкоторый предразсудокъ, который иныя лица и даже классы имѣютъ относительно своего достоинства въ сравненіи съ другими. Что въ республикѣ дѣлается въ силу гражданской доблести, то въ монархіи дѣлается изъ желанія отличія и изъ сознанія своей принадлежности къ отличному сословію. Монтескьё здѣсь указываетъ на принципъ стараго французскаго дворянства «noblesse oblige», который, однако, современное ему дворянство совершенно забыло, ибо дѣлало лишь долги, которыхъ не платило.

Наконецъ, подъ именемъ *деспотіи* Монтескье разумѣетъ управленіе, гдѣ *одинъ* правитъ *безъ всякихъ законовъ*, по одному своему капризу; тутъ, нѣтъ надобности въ твердыхъ и постоянныхъ учрежденіяхъ; единственнымъ установленіемъ, мыслимымъ въ деспотіи, это великій визиратъ. Такъ какъ лица, которымъ обыкновенно принадлежитъ власть въ деспотіи, предаются чувственнымъ наслажденіямъ, то они нуждаются въ личности, которая бы дѣйствовала отъ имени деспота. Такимъ лицомъ является великій визирь, который безконтрольно правитъ страной, пока это угодно его повелителю. Въ объясненіе этого, Монтескье приводитъ примѣръ одного стараго паши, едва согласившагося на управленіе провинціей и все-таки отказавшагося потомъ въ пользу своего племянника.

Деспотія не нуждается ни въ гражданской доблести, ни въ чести, ибо при существованіи этихъ чувствъ невозможно было бы вынести такое правленіе. Поэтому, единственнымъ принципомъ, мыслимымъ при этой формѣ, является *страхъ*, который обращаетъ управляемыхъ въ совершенно пассивную массу.

Монтескье здѣсь имѣлъ въ виду современныя ему восточныя государства, хотя, въ дѣйствительности, такихъ деспотій и не существовало, ибо въ каждой изъ нихъ есть извѣстныя нравственныя и религіозныя правила и обычаи, съ которыми долженъ согласоваться правитель. Это, вѣроятно, зналъ и Монтескье, но

онъ хотѣлъ изобразить картину того, во что могутъ обратиться современныя ему государства, если они уклонятся отъ правильныхъ формъ.

Въ общемъ своемъ составѣ, классификація Монтескье не представляется удовлетворительной, она не удержалась въ наукѣ, и принципы ея имѣли небольшой успѣхъ. Говоря о всѣхъ республикахъ и монархіяхъ, Монтескье не упоминаетъ о той формѣ правленія, которая уже давно установилась и которую онъ самъ выставляетъ въ другихъ частяхъ «Esprit des lois», какъ образецъ политической свободы, именно объ англійской монархіи. Подъ *республикой* онъ понимаетъ только классическія республики, принципъ же представительной демократіи ему не извѣстенъ. *Аристократическая* форма описана вѣрно, но не разъясненъ вопросъ, насколько эта форма сохранится при другихъ условіяхъ, напр., при гражданской равноправности. Но нельзя сказать, чтобы симпатіи Монтескье клонились къ одной изъ тѣхъ формъ правленія, которыя онъ описываетъ. Чтобъ узнать его идеалы, надо прочесть 6-ую главу XI книги «Esprit des lois», гдѣ онъ говоритъ о политической свободѣ. Это мѣсто и дало ему всемірную извѣстность и сдѣлало изъ него политическаго философа, предвозвѣстившаго тотъ будущій путь, по которому пошла Западная Европа.

Мы уже выше опредѣлили, что такое понимаетъ Монтескьё подъ *политической свободой* (именно, „то спокойствіе духа, которое вытекаетъ изъ увѣренности, что одному гражданину нечего бояться другаго»). Способъ осуществленія ея Монтескьё видѣлъ въ раздѣленіи властей. Широкое примѣненіе этого принципа онъ находитъ въ Англійской конституціи: исполнительная и законодательная власть, по его мнѣнію, раздѣлена между королемъ и парламентомъ; въ парламентѣ же заключается и народный элементъ, въ лицѣ палаты общинъ, и элементъ аристократическій, въ лицѣ верхней палаты. „Въ каждой націи, говоритъ Монтескье, существуетъ извѣстная часть населенія, выдающаяся по своему происхожденію, богатству и пр., которой необходимо имѣть свой органъ, чтобъ общая свобода не была общимъ рабствомъ“. Потому, верхняя палата, съ одной стороны, сдерживаетъ народныя увлеченія, а съ другой—охраняетъ старинныя права и вольности противъ стремленій исполнительной власти. Это ученіе о двухъ палатахъ перешло и въ другія сочиненія Монтескьё.

Затѣмъ, онъ переходитъ къ разсмотрѣнію исполнительной власти, которую онъ сосредоточиваетъ въ особѣ короля. Въ этомъ и заключается его ошибка, ибо, въ Англіи, король есть предста-

витель всѣхъ властей. Разбирая далѣе исполнительную власть, Монтескьё указываетъ на аттрибуты короля, какъ главы исполнительной власти: во 1-хъ, король является *главой* всѣхъ подчиненныхъ ему властей, а во 2-хъ, въ виду болѣе полнаго отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной, король *неприкосновенъ* и *безотвѣтственъ*, ибо иначе онъ бы подчиненъ былъ законодательной власти. Но и это положеніе Монтескье невѣрно, ибо, въ Англіи, король безотвѣтственъ только какъ глава государства, а не какъ исполнительная власть. Безотвѣтственность короля не покрываетъ его совѣтниковъ; поэтому, министры отвѣтственны передъ палатами, въ томъ смыслѣ, что нижняя палата можетъ привлечь ихъ къ суду палаты лордовъ. Подведеніе министровъ подъ всеобщую подсудность Монтескье находитъ вреднымъ, ибо только верхнюю палату считаетъ онъ для этого компетентною. Вообще, законодательная власть не можетъ останавливать распоряженія исполнительной власти. Но законодательная власть можетъ издать такой законъ, который измѣнитъ всѣ учрежденія страны; поэтому, для защиты вольностей, король какъ «caput principum» можетъ наложить свое «veto».

Итакъ, теорія Монтескье въ общемъ сводится къ слѣдующему: въ 1-хъ, государственная власть должна обезпечить политическую свободу, во 2-хъ, средствомъ для такой организаціи является раздѣленіе властей, въ 3-хъ, раздѣленіе это означаетъ распредѣленіе отдѣльныхъ функцій государственной власти между разными учрежденіями и *участіе разныхъ элементовъ общества въ управленіи*. Послѣднее замѣчаніе есть *важнѣйшій* пунктъ всей теоріи. Здѣсь выразились всѣ черты того типа государствъ, который отличается отъ всѣхъ раньше описанныхъ. Это-то ученіе и развилось впослѣдствіи.

Теперь мы укажемъ на нѣкоторыя модификаціи этой теоріи.

V. Послѣ Монтескье явилась возможность классифицировать формы правленія не только по внѣшнему признаку, въ чьихъ рукахъ находится суверенитетъ, но и по тому, въ какихъ отношеніяхъ находятся правящіе къ управляемымъ, и этотъ признакъ получилъ уже юридическое значеніе. Тутъ можно указать на попытку *Геерена* въ его сочиненіи «Jdeen zur Geschichte der Menschheit». Онъ различаетъ слѣдующія формы государствъ: 1) *деспотіи*, гдѣ управляемые не пользуются никакими правами, 2) *автократіи*, гдѣ управляемые имѣютъ гражданскія права, но не пользуются правами политическими и 3) *республики*, въ которыхъ граждане обладаютъ какъ гражданскими, такъ и политическими правами. Мысль Геерена въ общемъ вѣрна, но въ

частностяхъ онъ ошибается; такъ, напр., подъ его опредѣленіе республики можно подвести и конституціонныя монархіи, ибо тамъ граждане могутъ имѣть прямое вліяніе на управленіе, благодаря ассоціаціямъ, свободѣ печати и т. д. Опредѣленіе республики Геерена подходитъ подъ особый государственный типъ, который опредѣленъ *Кантомъ*.

VI. Въ своемъ сочиненіи «Zum ewigen Frieden», *Кантъ* разсматриваетъ условія, при которыхъ вѣчный миръ долженъ быть установленъ, и къ числу ихъ относитъ республиканскую форму правленія. Всѣ государства онъ разсматриваетъ съ двухъ точекъ зрѣнія: 1) *кому* принадлежитъ верховная власть и 2) по *способамъ отправленія* власти или, какъ онъ называетъ, «Formen der Regierung». Съ послѣдней точки зрѣнія, онъ всѣ формы правленія раздѣляетъ на произвольныя и республиканскія. *Произвольными* Кантъ называетъ тѣ формы, которыя не имѣютъ признака раздѣленія власти: сюда относятся и монархіи, и аристократіи, но болѣе всего—демократіи. Къ *республиканскимъ* формамъ онъ относитъ тѣ, въ которыхъ имѣетъ силу принципъ раздѣленія властей; къ нимъ могутъ принадлежать также всѣ виды государствъ, но менѣе всего демократія, потому что въ ней каждый хочетъ господствовать.

VII. Идеи Канта находили себѣ послѣдователей даже до послѣдняго времени. Такъ извѣстный ученый, *Блунчли*, въ своемъ сочиненіи «Das allgemeine Staatsrecht», представляетъ подробную классификацію формъ правленія, которая, отчасти, спеціально принадлежитъ ему, а отчасти, воспроизводитъ уже знакомыя намъ начала. Блунчли имѣетъ въ виду внѣшній признакъ раздѣленія властей, и къ 3-мъ прежнимъ формамъ онъ прибавляетъ еще 4-ю, *теократію*. Но это прибавленіе не было принято другими нѣмецкими учеными, напр., *Шульце* и *Тренделенбургомъ*, которые доказывали, что теократія отличается отъ другихъ формъ не видомъ власти, а понятіемъ о происхожденіи самой власти и закона. Въ теократіи, всѣ институты права являются божественнаго происхожденія, но это не измѣняетъ самыхъ формъ государства; такъ, напр., мы знаемъ теократическую монархію, въ лицѣ Папской области, теократію аристократическую, напр., индѣйскую и даже демократическую, напр., древне-еврейское государство.

Блунчли признаетъ еще такъ называемыя дополнительныя формы, «Nebenformen», какъ модификаціи главныхъ формъ «Grundformen». Онѣ раздѣляются по степени политическихъ и гражданскихъ правъ управляемыхъ, т. е. Блунчли возвращается къ классификаціи Геерена.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Признаки конституціонныхъ государствъ.

А. *Конституціонные законы Англіи.*

I. Существо каждой государственной формы, разсматриваемой съ *юридической* точки зрѣнія, опредѣляется признаками двоякаго рода. Одни изъ нихъ являются признаками *внѣшними* и даютъ отвѣтъ на вопросъ, *въ чьихъ рукахъ находится верховная государственная власть*, иначе говоря, *кто въ данномъ государствѣ является субъектомъ державныхъ правъ?* На основаніи этого признака, государства, какъ извѣстно, могутъ быть раздѣлены на монархіи, аристократіи и демократіи. Но природа каждаго изъ такихъ государствъ видоизмѣняется отъ свойствъ *отношеній* государственной власти къ управляемымъ и, слѣдовательно, юридическихъ *условій*, въ которыхъ она осуществляетъ свои верховныя права.

Для пониманія существа *конституціонализма*, необходимо обратить вниманіе на признаки *втораго* порядка. Существо современной демократической республики состоитъ вовсе не въ томъ, что государственное самодержавіе принадлежитъ народу. Народъ, т.-е. масса полноправныхъ гражданъ, признавался субъектомъ верховной власти во всѣхъ демократіяхъ одинаково. Но въ демократіи конституціонной, отличительнымъ признакомъ является способъ и форма осуществленія принадлежащихъ народу верховныхъ правъ. Точно также отличительнымъ признакомъ конституціонной монархіи не можетъ быть признано одно народное представительство. Послѣднее, вмѣстѣ съ монархомъ, образуетъ *государственную власть*, и тѣ именно *условія*, въ которыхъ дѣйствуетъ *эта* власть, опредѣляютъ существо конституціонализма.

II. Основнымъ и общимъ признакомъ конституціонныхъ формъ является то, что можно назвать *самоограниченіемъ* государственной власти, въ силу чего эта власть не является абсолютною, въ чьихъ бы рукахъ она ни находилась, въ рукахъ-ли народа или монарха съ народнымъ представительствомъ.

Юридическимъ выраженіемъ такого самоограниченія государственной власти являются такъ называемые *основные законы* или

конституціи. Въ нихъ содержатся тѣ юридическія положенія, въ предѣлахъ которыхъ должны дѣйствовать всѣ государственныя власти, не исключая и власти законодательной. Конституція является какъ бы закономъ, поставленнымъ *надъ* всѣми факторами государственной власти, которые должны сообразовать съ этимъ высшимъ закономъ свои дѣйствія въ области законодательства, суда и управленія.

Противъ различія законовъ обыкновенныхъ и конституціонныхъ можно привести много вѣскихъ возраженій, и дѣйствительно, такого различія не существуетъ въ Англіи, гдѣ, по старинному праву, признается «omnipotentia parliamenti».

Гладстонъ, въ своихъ «комментаріяхъ къ англійскимъ законамъ», говоритъ, что «Парламентъ есть то установленіе, которому принадлежитъ деспотическая власть, по необходимости, принадлежащая кому-либо въ государствѣ, и поэтому, парламентъ можетъ даже самого себя пересоздать».

Не такъ энергично, но, въ сущности, то же самое выражаетъ *Мэй* въ своемъ сочиненіи «Англійскій Парламентъ и его дѣлопроизводство». Онъ говоритъ: «власть парламента простирается на все, и предѣлы ея тамъ, гдѣ прекращается готовность подданныхъ къ повиновенію».

Въ буквальномъ смыслѣ, это значитъ, что распоряженія парламента могутъ имѣть значеніе, пока англичане не возстанутъ противъ нихъ, но, юридически говоря, *власть парламента безгранична.* Отсюда можно вывести, что, въ Англіи, нѣтъ конституціи, въ смыслѣ цѣльнаго законодательнаго акта, и дѣйствительно, *Лордъ Пальмерстонъ* говаривалъ, что онъ далъ бы большую награду тому, кто ему принесъ бы экземпляръ англійской конституціи. Но мы далѣе увидимъ, что и въ самой Англіи есть законы, которые парламентъ не рѣшится измѣнить. Мнѣнія *Мэя* и *Гладстона* вѣрны, однако, въ томъ смыслѣ, что, въ Англіи, нѣтъ никакого различія въ порядкѣ изданія «Habeas corpus» или закона о санитарной части, между тѣмъ какъ это различіе существуетъ въ конституціяхъ Америки и Западной Европы. Тѣ законы, которые выдаются изъ всѣхъ прочихъ Англійскихъ законовъ, составляютъ то, что *Либеръ* называетъ «собирательной конституціей», и къ разсмотрѣнію ихъ мы теперь и приступимъ.

Конституція Англіи развилась исторически и путемъ долгой борьбы, преимущественно, между сословіями и королевской властью, а потому, основные законы имѣютъ обыкновенно видъ мирныхъ договоровъ.

Основанія всего Англійскаго публичнаго права нужно искать въ «Common law», т.-е. въ правѣ неписанномъ, обычаяхъ, прецедентахъ и судебныхъ рѣшеніяхъ. Поэтому, въ тѣхъ законахъ, о которыхъ мы будемъ говорить, находится только часть общихъ принциповъ, гарантированныхъ народу въ тѣ минуты, когда грозила опасность традиціонному праву Англіи.

III. Еще при *англо-саксахъ* началось установленіе этихъ общихъ принциповъ. Въ это время складывается управленіе *сотенъ* и *графствъ*; высшій классъ принимаетъ участіе въ «visitagemoth» или въ совѣтѣ мудрѣйшихъ при королѣ. При завоеваніи Англіи норманнами, Вильгельмъ Завоеватель хотѣлъ основать свое право на завѣщаніи Эдуарда Исповѣдника и, поэтому, онъ объявилъ, что будетъ соблюдать всѣ старые англо-саксонскіе обычаи. Но обѣщаніе это трудно было исполнить. Для поддержанія своей власти въ завоеванной странѣ, Вильгельму необходимо было усилить мѣры и прерогативы королевской власти. Кромѣ того, норманны принесли съ собой феодальные принципы и, при коллизіи норманскаго права съ саксонскимъ, король являлся *единственнымъ* источникомъ закона и справедливости. Поэтому, власть короля принимаетъ *абсолютный* характеръ, и хотя «большіе совѣты» и собираются, но они имѣютъ лишь совѣщательное значеніе. До XIII в. мы видимъ королей Англіи, стремящихся къ единодержавію, но имъ противодѣйствуютъ феодальные владѣтели, и результатомъ этихъ войнъ являются *хартіи*, коими подтверждаются англо-саксонскія права и опредѣляются отношенія вассаловъ къ королю. Мы имѣемъ двѣ такихъ хартіи: первая изъ нихъ дана въ 1100 году *Генрихомъ I Боклеркомъ*, 3-мъ сыномъ Вильгельма Завоевателя, который послѣ смерти своего брата, Вильгельма Рыжаго, явился претендентомъ на англійскій престолъ и, для обезпеченія своихъ притязаній, обѣщалъ возвратить дворянству старыя вольности. Но, по вступленіи на престолъ, Генрихъ I уничтожилъ эту хартію и велѣлъ даже отобрать списки ея. Послѣ его смерти начинается смутный періодъ Англійской исторіи. Претендентами на корону Англіи явился, во 1-хъ) Стефанъ де-Блуа, сынъ Адели, дочери Вильгельма Завоевателя, а во 2-хъ) Матильда, дочь Генриха I и супруга Германскаго Императора, Генриха III. Возгорѣлась борьба и, наконецъ, престолъ достался Стефану, который обязался, послѣ смерти, передать его Матильдѣ. Но за это *Стефанъ* долженъ былъ сдѣлать много уступокъ дворянству и издать 2-ю хартію, почти списанную съ 1-й.

Матильда вышла замужъ за герцога Анжуйскаго, Генриха

Плантагенета, и онъ вступилъ на Англійскій престолъ послѣ Стефана, подъ именемъ Генриха II. Онъ былъ прозванъ Великимъ за свою организаторскую дѣятельность. Ему принадлежитъ слава судебныхъ реформъ, онъ же улучшилъ центральное и мѣстное управленіе; но онъ потерпѣлъ неудачу въ дѣлахъ церкви, встрѣтивъ оппозицію въ лицѣ *Ѳомы Бекета*. Убійство послѣдняго еще ухудшило положеніе церковныхъ дѣлъ. Но вообще, Генрихъ II оставилъ своимъ преемникамъ сильную королевскую власть. При Ричардѣ—Львиное Сердце, религіозныя распри на время пріостановились; въ то же время, благодаря крестовымъ походамъ, произошло сближеніе между высшимъ и низшимъ дворянствомъ, между норманнами и англо-саксами, установился институтъ рыцарства. Преемникъ Ричарда, Іоаннъ Безземельный, былъ человѣкъ жестокій и корыстолюбивый, способный вызвать распри. Онъ задушилъ своего племянника, герцога Артура, и когда Филиппъ французскій вызвалъ его, какъ своего вассала, на судъ пэровъ, то онъ отказался, почему и былъ лишенъ Анжу и другихъ владѣній во Франціи. Это обстоятельство, а также и произвольныя мѣры короля, клонившіяся къ обогащенію его путемъ конфискацій, вызвали всеобщее возстаніе вассаловъ и духовенства подъ предводительствомъ архіепископа *Лангтона*. Въ 1215 г. арміи короля и возставшихъ вассаловъ сошлись на *Рунимедскомъ* лугу, былъ заключенъ мирный договоръ, выразившійся въ знаменитой «*Magna Charta libertatum*». *Ограниченія королевской прерогативы* и составляютъ содержаніе этой хартіи.

Ограниченія эти касаются прежде всего *финансовъ*. Королю предоставлено право пользоваться *лишь опредѣленными* доходами. Относительно чрезвычайныхъ же пособій («auxilia»), король долженъ былъ *испрашивать* согласія вассаловъ, за исключеніемъ слѣдующихъ 3-хъ случаевъ, когда онъ могъ *требовать* вспомоществованія вассаловъ: 1) когда старшій сынъ короля посвѣщался въ рыцари, 2) въ случаѣ выдачи старшей его дочери замужъ и 3) для выкупа короля изъ плѣна.

Второе ограниченіе касалось *личной свободы гражданъ*. Было постановлено, что никакой свободный человѣкъ не можетъ быть заключенъ въ тюрьму, арестованъ или наказанъ иначе, какъ *по закону*.

Относительно судебной власти короля, было постановлено, что суды должны отправлять свои дѣйствія, по закону, безпристрастно, никому не отказывая въ правосудіи и не продавая его. Королевской власти прежде предоставлялось право *административныхъ взы-*

сканій («amerciaments») [1]), и короли сильно злоупотребляли имъ. *Великая Хартія* ограничила и это право, причемъ положила, что штрафы должны *соотвѣтствовать* мѣрѣ вины. Кромѣ того, Хартіей обезпечивалось право *свободнаго передвиженія*, ею же были постановлены различныя привиллегіи церкви, феодаловъ и т. д.

Іоаннъ Безземельный, поневолѣ подписавшій Хартію, думалъ впослѣдствіи уклониться отъ исполненія ея, но смерть его въ 1216 г. разрушила его намѣренія. При его сынѣ, Генрихѣ III (съ 1216—1272), опять начались распри, борьба за Великую Хартію. Съ 1227 г. король взялъ управленіе въ свои руки. Но руководимый своими иностранными любимцами онъ вызвалъ всеобщее неудовольствіе и въ 1237 году вынужденъ былъ *подтвердить* Великую Хартію. Но это подтвержденіе было сдѣлано какъ бы съ цѣлью дальнѣйшаго нарушенія Хартіи. Еще десятилѣтіе прошло прежде, чѣмъ собрались элементы новой оппозиціи, на этотъ разъ болѣе грозной, чѣмъ предъидущія. Междоусобіямъ, повидимому, не суждено было прекращаться, исторія Англіи готова была пойти революціоннымъ путемъ. Король, побѣжденный возставшими магнатами, долженъ былъ созвать совѣтъ *въ Оксфордѣ*, получившій названіе «съумасшедшаго парламента» (1258 г.), вслѣдствіе невозможныхъ требованій, предъявленныхъ имъ коронѣ («Оксфордскія провизіи»). Чрезъ нѣсколько времени, королевская власть снова была возстановлена въ своихъ правахъ, но Генрихъ III не былъ созданъ для законнаго ею пользованія. Въ 1264 году вспыхнула междоусобная война, исходъ которой имѣлъ *рѣшительное* вліяніе на дальнѣйшія судьбы Англіи.

Во главѣ возставшихъ барономъ сталъ близкій родственникъ короля (женатый на его сестрѣ)—*Симонъ графъ Монфортскій и Лейчестерскій*; король былъ разбитъ и взятъ въ плѣнъ; государственная власть *фактически* перешла въ руки нѣсколькихъ магнатовъ, овладѣвшихъ особой короля. Но бремя оказалось не по силамъ побѣдителямъ. Крѣпкія монархическія преданія Англіи дѣлали невозможнымъ управленіе безъ короля; сверхъ того, среднее и мелкое рыцарство съ неудовольствіемъ смотрѣло на возвышеніе олигархіи. Симонъ Монфортскій сознавалъ необходимость искать опоры въ общемъ согласіи страны и, слѣдовательно, создать для нея законный и постоянный органъ.

Этими обстоятельствами была вызвана мѣра, имѣвшая важ-

---

[1]) Отъ французскаго выраженія „mettre á la merci“

ное значеніе для политической исторіи Англіи, а именно — *созывъ выборныхъ людей* отъ графствъ и городовъ для совѣщанія со старымъ commune consilium, составленнымъ изъ прелатовъ и коронныхъ вассаловъ. Такъ положено было основаніе *нижней* палаты, т.-е. *народному представительству* въ собственномъ смыслѣ (1265).

Правленіе Эдуарда I (1272—1301) напоминаетъ правленіе Генриха II. Король былъ очень энергичный и способный человѣкъ. Но и онъ, благодаря продолжительнымъ войнамъ, долженъ былъ согласиться на подтвержденіе хартій: великой, лѣсной и издать общую конфирмацію, подтверждавшую всѣ прежнія права права феодаловъ, въ 1297 г. Въ томъ же году былъ изданъ «Statutum de taliagio non concedendo», т.-е. законъ, по которому ни одинъ новый налогъ не можетъ быть установленъ *безъ согласія* прелатовъ, бароновъ и представителей городовъ.

Этимъ и закончилась борьба за Великую Хартію.

IV. Изданіемъ Великой Хартіи и установленіемъ представительства въ видѣ двухъ палатъ парламента опредѣлилось дальнѣйшее развитіе англійскаго конституціоннаго устройства. Въ этотъ періодъ, нельзя указать на такіе общіе законы или хартіи, каковы, напр., были Великая Хартія и ея многочисленныя подтвержденія. Англійская конституція развивается постепенно, путемъ пріобрѣтенія парламентомъ отдѣльныхъ правъ, являющихся собственно развитіемъ тѣхъ основныхъ началъ, которыя были уже положены въ основаніе англійскаго конституціоннаго устройства. Права, установившіяся въ среднія вѣка, представляются слѣдующими:

1) Постановляется то общее правило, что ни одинъ законъ, ни одинъ статутъ, касающійся правъ гражданскихъ, уголовныхъ и вообще имѣющій какое-либо отношеніе къ государственному устройству, не можетъ быть изданъ *безъ согласія палатъ и совѣта*, т.-е. безъ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и общинъ.

2) Ни одинъ налогъ не можетъ быть вновь установленъ *безъ согласія тѣхъ же палатъ*. Это въ особенности подтверждается уставами Эдуарда I—«*Confirmatio chartarum*» и «*Statutum de taliagio non concedendo*»; въ послѣднемъ ясно сказано, что никакіе налоги, кромѣ обычныхъ, не могутъ быть устанавливаемы и взимаемы безъ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и всѣхъ представителей общинъ, созванныхъ въ парламентъ.

По новѣйшимъ изслѣдованіямъ, главнымъ образомъ профессора *Стеббса*, въ его «Исторіи Англійской конституціи», эта

«Confirmatio chartarum» есть сборникъ договоровъ, заключенныхъ между Эдуардомъ I и баронами. Что касается «Statutum de tal. non concedendo», то онъ оставался въ видѣ проэкта, который впослѣдствіи вошелъ въ одну современную хронаку, а затѣмъ уже, за нимъ было признано англійскимъ обычаемъ значеніе конституціоннаго закона.

Итакъ, обычное участіе парламента въ отправленіи законодательства и въ вотированіи налоговъ и субсидій постепенно простираетъ свое вліяніе и на область управленія. Такъ, мы видимъ, что королевская власть должна назначать на государственныя должности именно тѣхъ лицъ, которыхъ требуетъ парламентъ, или удалять тѣхъ, которые признавались парламентомъ вредными для государства. Въ теченіи среднихъ вѣковъ, возникаютъ случаи обвиненія министровъ въ злоупотребленіяхъ по должности и въ нарушеніи закона. Такимъ образомъ, этимъ путемъ устанавливается вліяніе парламента и на область управленія; но нельзя сказать, чтобы это право получило всеобщее и безспорное признаніе. *Во-первыхъ*, если законодательная дѣятельность, въ смыслѣ изданія статутовъ, и раздѣлялась между королемъ и парламентомъ, то, съ другой стороны, король, вспомоществуемый совѣтомъ, составленнымъ изъ высшихъ должностныхъ лицъ, имѣлъ право издавать такъ называемыя ордонансы, и такъ какъ границы между статутами и ордонансами были весьма неопредѣленны, то нерѣдко, путемъ ордонансовъ, королевскій совѣтъ вторгался въ законодательную область. *Во-вторыхъ*, король всегда признавалъ за собой право пріостанавливать дѣйствіе закона вообще, или въ отношеніи нѣкоторыхъ лицъ, двоякимъ путемъ: или путемъ пріостановки закона въ собственномъ смыслѣ, или путемъ разрѣшительной власти, т.-е. путемъ освобожденія даннаго лица или цѣлой категоріи лицъ отъ тѣхъ уголовныхъ послѣдствій, за неисполненіе закона, которыя были установлены статутомъ, и законъ, лишенный такимъ образомъ уголовной санкціи, оставался безъ дѣйствія. Далѣе, *въ третьихъ*, самыя существенныя права финансовой власти также не были установлены. Такъ, хотя и существовало постановленіе statutum'а Эдуарда I, что король не можетъ установить никакихъ другихъ налоговъ, кромѣ обычныхъ, но налоги обычные были до такой степени разнообразны, и каждый изъ нихъ представлялъ такую возможность расширенія путемъ интерпретаціи, что парламенту и въ этомъ отношеніи приходилось ограждать свои финансовыя привиллегіи. Независимо отъ расширенія этимъ путемъ самыхъ налоговъ, являлся сборъ, имѣв-

шій, такъ-сказать, экстраординарный характеръ, это, именно, такъ-называемые добровольные займы, и эти quasi добровольные займы назывались «*benevolentiae*». Наконецъ, одно изъ чрезвычайно важныхъ условій финансовой власти парламента, именно право надзора за употребленіемъ суммъ, въ теченіи среднихъ вѣковъ почти не установилось; такъ-называемыя субсидіи вотировались въ полное распоряженіе короля, и парламенту было весьма трудно слѣдить за ихъ употребленіемъ.

Хотя, въ теченіи среднихъ вѣковъ, мы и находимъ многочисленныя попытки добиться этого контроля, но попытки эти были, такъ-сказать, спорадическія и не привели ни къ какой общей системѣ контроля.

Далѣе, однимъ изъ *существенныхъ* элементовъ англійскаго публичнаго права явилось, начиная еще съ Великой Хартіи, *обезпеченіе личной свободы и имущественной неприкосновенности*. Какъ извѣстно, начало личной свободы Великая Хартія выразила, главнымъ образомъ, въ постановленіи знаменитой 38 ст. хартіи Іоанна Безземельнаго и въ 25 ст., подтвержденной въ окончательной ея редакціи королемъ Генрихомъ III. Существо этихъ постановленій заключается въ ограниченіи произвола при наложеніи административныхъ наказаній и другихъ мѣръ уголовныхъ и полицейскихъ противъ отдѣльныхъ личностей. 39 ст., которую *Гнейстъ* называетъ монументальной, говоритъ объ обезпеченіи личной свободы гражданина слѣдующее: «Nullus liber homo capiatur vel imrisonetur aut disaisiatur aut outlegetur aut exuletur aut aliquo modo destruatur nec super eum ibimus, nec super eum mittimus nisi per legale iudicium parium suorum, vel per legem terrae» (ни одинъ свободный человѣкъ не будетъ арестованъ или взятъ, или заключенъ въ тюрьму, или объявленъ внѣ законовъ, и мы на него не пойдемъ (т.-е. экзекуціей), и мы за нимъ не пошлемъ (т.-е. съ цѣлью арестовать) иначе, какъ по приговору ему равныхъ или по закону страны). Такимъ образомъ, право личной свободы опредѣляется 39 ст. въ томъ смыслѣ, что никто не можетъ быть наказанъ иначе, какъ по суду и приговору себѣ равныхъ.

У англійскихъ юристовъ и историковъ англійскаго права возбуждался вопросъ, что должно разумѣть подъ судомъ равныхъ. Судъ ли это только для пэровъ, или вообще для всѣхъ свободныхъ людей? Но тогда, въ какой формѣ могъ быть, въ тѣ времена, установленъ этотъ судъ? Въ общемъ практическомъ и историческомъ развитіи англійскаго народа, онъ получилъ очень осязательное правило, именно—безъ приговора присяжныхъ за-

сѣдателей, которые и являются pares, и притомъ въ двоякой формѣ: никто не можетъ быть преданъ суду иначе, какъ по приговору большаго Jury, и никто не можетъ быть обвиненъ безъ приговора малаго Jury.

Такимъ образомъ, эти постановленія предполагали развитіе общихъ судовъ, для которыхъ были бы всѣ равны, которые судили бы на основаніи равныхъ и общихъ для всѣхъ законовъ и въ которыхъ принимали бы, также и по уголовнымъ дѣламъ, участіе присяжные засѣдатели.

Но эти постановленія Великой Хартіи, какъ собственно юридическія нормы, не могли имѣть силы сами по себѣ: по условіямъ тогдашняго общественнаго строя, каждое изъ такихъ постановленій добывалось и поддерживалось силой, силой же оно и отмѣнялось. Эти постановленія парализовались, во-первыхъ, существованіемъ чрезвычайныхъ судилищъ, которыхъ было довольно много, т. е. такихъ судилищъ, которыя были поставлены внѣ судовъ общаго права. Судами общаго права являлись три вестминстерскихъ суда, окончательно установленныхъ при Эдуардѣ I, котораго за его юридическую дѣятельность называютъ англійскимъ Юстиніемъ. Это именно суды—a) казначейства по финансовымъ дѣламъ; b) королевской скамьи по уголовнымъ и c) общихъ тяжебъ по гражданскимъ. Вотъ эти три суда и были органами правосудія въ связи съ объѣздными судами, установленными еще во время Генриха II и получившими свое окончательное устройство при Эдуардѣ I въ томъ смыслѣ, что были приведены въ связь съ судами общаго права. Но на ряду съ ними развилась юрисдикція королевскаго тайнаго совѣта, а затѣмъ и обычная старинная юрисдикція маршала, которой были подчинены собственно лица, находящіяся въ ополченіи такъ что это были скорѣй всего военные суды; но въ силу интерпретаціи, не всегда, впрочемъ, правильной, они считали себя въ правѣ дѣйствовать и въ мирное время. Затѣмъ, особые спеціальные суды по лѣснымъ дѣламъ и т. п.

Такимъ образомъ, установилась возможность нарушать постановленія Великой Хартіи, дѣйствовать, такъ сказать, мимо ея, привлекая къ суду и налагая наказанія не въ тѣхъ формахъ, которыя были ею установлены. Такимъ образомъ, если сопоставить съ правами, которыя считались добытыми, права настоящія, то каждому изъ нихъ можетъ быть противопоставленъ какой-либо спорный пунктъ по отношенію къ королевской прерогативѣ, и каждое изъ нихъ могло быть такъ или иначе уничтожено, нарушено. Мы не видимъ, въ теченіи среднихъ вѣковъ, способа,

который принципіально разрѣшалъ бы эти спорные пункты англійской конституціи; они разрѣшались чисто путемъ компромиссовъ, въ которыхъ наибольшую роль играетъ практическій смыслъ, духъ согласія, хотя въ иныхъ случаяхъ доходило и до распри, до междоусобной войны.

Въ исходѣ среднихъ вѣковъ шансы въ этой борьбѣ постепенно переходятъ на сторону королевской власти.

Если мы представимъ себѣ силы, дѣйствовавшія въ Англіи въ теченіи среднихъ вѣковъ, начиная отъ норманнскаго завоеванія, то онѣ явятся намъ въ слѣдующей формѣ: въ началѣ, является періодъ *всесильной королевской власти*, такъ какъ, въ силу необходимости, норманны, только что завладѣвшіе Англіей, только что въ ней осѣвшіе, находясь въ постоянной опасности, должны были поддерживать въ своихъ рядахъ строгую дисциплину. Съ другой стороны, завоеванные *только въ королях*ъ могли найти какую-нибудь поддержку.

Но такое опасеніе королевской власти уменьшилось, и неудачныя дѣла въ правленіи Ричарда, Іоанна Безземельнаго и др. измѣнили ея положеніе, и такимъ образомъ, изданіе Великой Хартіи является дѣломъ господствующаго класса населенія, т. е. свѣтской и духовной аристократіи; достигаются ограниченія королевской власти, и подъ ея вліяніемъ развиваются парламентскія учрежденія. Этотъ порядокъ вещей поддерживается до внука Эдуарда III—Ричарда II.

По недостатку способностей, по направленію своего управленія, а отчасти и потому, что элементы переворота накопились еще въ правленіе Эдуарда III, Ричардъ II былъ *послѣднимъ* изъ династіи *Плантагенетовъ* прямой линіи. Престолъ былъ предоставленъ представителю другой линіи того же дома, именно—*Ланкастерской*, въ лицѣ Генриха V. Династія эта, въ свою очередь, утратила престолъ въ 1461 г., уступивъ мѣсто *Іоркской* династіи. Въ теченіи этого періода, всѣ старые элементы англійскаго общества приходятъ въ упадокъ, потому что въ борьбѣ за власть и за престолъ они утрачиваютъ всѣ свои силы. Во-первыхъ, свѣтская *аристократія*, во вторыхъ, другая важная сила—*духовенство* уже теряетъ въ Англіи почву, такъ какъ ея привиллегіи и ея стремленія все болѣе и болѣе расходятся со стремленіями націи и парламента. Притомъ, въ Англіи началось реформаціонное движеніе, которое явилось родоначальникомъ обще-европейской реформаціи. Такимъ образомъ, тѣ силы, которыя имѣли такое плодотворное значеніе для средневѣковой Англіи, приходятъ мало по малу въ упадокъ, исчезаютъ, можно

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

сказать, даже физически. Такъ, послѣ битвы при Тюксбери, при Эдуардѣ IV осталось въ живыхъ едва 15 пэровъ, такъ что слѣдующіе пэры составили уже новую аристократію: старой почти не существовало. *Церковь* также теряетъ почву, приходитъ въ упадокъ; ея стремленія расходятся со стремленіями національными. Наконецъ, развратъ духовенства, распущенность его, притѣсненія со стороны духовныхъ судовъ, преслѣдованія еретиковъ вооружали противъ него населеніе, и достаточно было одного только удара, чтобы вся католическая іерархія распалась.

Какъ всегда бываетъ въ исторіи, общество, пережившее междуусобія, явилось готовымъ принять единоличное правленіе, и не должно думать, чтобы правленіе это установилось въ царствованіе Тюдоровъ. Напрасно эту монархію называютъ новой: она была подготовлена раньше войной Алой и Бѣлой розы, которой и заканчивается средневѣковая исторія Англіи. Эдуардъ IV уже чувствуетъ себя настолько сильнымъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, настолько держится чисто репрессивными, иногда даже террористическими мѣрами, что считаетъ себя совершенно освобожденнымъ отъ парламента, и всѣ учрежденія подчиняются началу единоличнаго управленія, такъ что, когда, послѣ битвы при Босвортѣ въ 1485 году, Генрихъ VII Тюдоръ сдѣлался королемъ Англіи, то ему весьма легко было установить единоличное и почти что абсолютное правленіе.

V. Единодержавіе *Тюдоровъ* объясняется, во 1-хъ, тѣмъ, что Англія была потрясена войной Бѣлой и Алой розы и нуждалась въ мирѣ и успокоеніи, что ей могла дать только сильная монархическая власть; а во 2-хъ, сами Тюдоры были чрезвычайно даровитые люди, напр., Генрихъ VIII, Елисавета и т. д. Для системы личнаго управленія открылось широкое поприще. Самый характеръ парламента измѣнился. Во 1-хъ) Тюдоры не имѣли предъ собой старинной аристократіи, ибо она вся почти погибла въ междуусобныхъ распряхъ; новые же лорды, какъ креатуры короля, были послушнымъ его орудіемъ. Во 2-хъ) введеніемъ англиканскаго ученія при Генрихѣ VIII уничтожилась самостоятельность духовныхъ пэровъ, ибо теперь главой ихъ былъ не папа, а король. Нижняя Палата была еще слишкомъ мало развита, чтобъ оказать серьезную оппозицію. Только въ концѣ царствованія Елисаветы она подняла голову, да и то лишь въ вопросахъ религіозныхъ. Поэтому, парламенты созывались рѣдко и на короткій срокъ. Но Тюдоры, какъ національная династія, при всемъ своемъ единодержавіи, никогда не доводили народъ до того, что *Маколей* называетъ «роковымъ пре-

дѣломъ». Такъ, напр., Генрихъ VIII, установивъ подать безъ согласія на то парламента, поспѣшилъ ее отмѣнить, какъ скоро раздались возгласы неудовольствія среди народа.

Для полнаго торжества монархическаго начала, Тюдорамъ не доставало одного важнаго орудія, постояннаго войска. Еще съ Эдуарда I установилась въ Англіи система милиціи, т.-е. обязательное для всего свободнаго населенія отправленіе воинской повинности, такъ что народъ всегда былъ вооруженъ. Въ дѣлахъ народа не касавшихся, Тюдоры были совершенно полновластны; такъ, Генрихъ VIII отправлялъ своихъ женъ на эшафотъ, съ согласія и даже опираясь на парламентъ.

Но уже при Елисаветѣ явились обстоятельства, дѣлавшія будущую распрю неизбѣжной: это были духовныя дѣла.

Реформація, введенная въ Англіи, носила государственный характеръ и, поэтому, не совмѣщалась съ тѣми самостоятельными ученіями, которыя уже издавна существовали въ странѣ. Положеніе этихъ реформаторовъ или, какъ ихъ называли, «диссидентовъ», при новомъ порядкѣ вещей, стало крайне плачевнымъ, ибо всѣ лица, не принадлежавшіе къ государственной религіи, будь то католики, или диссиденты, разсматривались какъ мятежники, неповинующіеся правительству; отсюда понятно преслѣдованіе пуританъ, католиковъ и т. д.

VI. При этихъ обстоятельствахъ окончилось правленіе династіи Тюдоровъ (въ 1603 г.), и на англійскій престолъ вступилъ Яковъ I изъ дома *Стюартовъ*. Новая династія, совершенно чуждая Англіи, воспитанная подъ вліяніемъ французскихъ идей, принесла совершенно новыя понятія о власти и снова подняла этотъ принципіальный вопросъ, который до тѣхъ поръ устранялся благодаря компромиссамъ. Основнымъ догматомъ Якова I было признаніе божественнаго происхожденія королевской власти; это впрочемъ, не отрицалось народомъ. Но вопросъ спорный заключался въ объемѣ этой власти. По воззрѣнію народа, королевская власть опредѣлялась обычнымъ правомъ и парламентскими статутами; Яковъ же смотрѣлъ на королевскую власть, какъ на высшую въ государствѣ, а хартіи разсматривалъ, какъ добровольные уступки короля, которыя всегда могутъ быть взяты назадъ. Провозглашеніе такихъ принциповъ возбудило тревогу въ парламентѣ и населеніи, а примѣненіе ихъ къ дѣламъ Церкви только усилило раздраженіе диссидентовъ. Но при Яковѣ I неудовольствіе еще только назрѣвало, такъ какъ король уступалъ всякой серьезной оппозиціи парламента и начала свои скорѣе проповѣдывалъ теоретически, чѣмъ примѣнялъ ихъ на практикѣ.

Совсѣмъ иначе пошло дѣло при преемникѣ Якова I, при Карлѣ I, который отличался рѣшительнымъ характеромъ и большой настойчивостью. Въ первые же годы правленія, онъ возбудилъ всеобщее неудовольствіе произвольнымъ установленіемъ разныхъ сборовъ и воинской квартирной повинности, причемъ лицо, отказавшееся исполнять эти повелѣнія, подвергалось наказанію, въ противность основной 39-й статьи Великой Хартіи. Тогда палаты представили королю въ 1627 г. знаменитое «Petition of rights» (прошеніе о правахъ), въ которомъ, во 1-хъ) излагали злоупотребленія королевской администраціи, во 2-хъ) напоминали королю древніе обычаи и законы и, въ 3-хъ) просили возстановленія ихъ. Король далъ уклончивый отвѣтъ, что онъ всегда управлялъ страной по закону и обычаю, и далъ опредѣленную формулу отвѣта: «soit droit fait, comme il est désiré»; но вслѣдъ затѣмъ, парламентъ былъ распущенъ; созванный на слѣдующій годъ, какъ оказавшій противодѣйствіе замысламъ короля, былъ тоже распущенъ, и страна съ 1629 года по 1640 годъ оставалась безъ парламента. Король началъ вводить принципы личнаго управленія. Ближайшимъ его совѣтникомъ былъ *Томасъ Вентвортъ* графъ *Страффортъ*, бывшій сперва въ оппозиціи; затѣмъ, архіепископъ *Лодъ*, который, дѣйствуя чрезъ коммисію духовныхъ дѣлъ, преслѣдовалъ диссидентовъ и стремился ввести Англиканское ученіе во всей странѣ, въ томъ числѣ и въ Шотландіи; наконецъ, судья *Финчъ*, который былъ замѣчателенъ тѣмъ, что умѣлъ розыскивать разныя старыя и забытыя прерогативы королевской власти. Между прочимъ, онъ нашелъ «корабельную повинность», т. е. обязанность прибрежныхъ жителей строить корабли, или платить за это деньги. Карлъ I, при помощи различныхъ натяжекъ, обратилъ эту забытую повинность въ подать, извѣстную подъ именемъ «shipmoney». При введеніи этой подати въ дѣйствіе, одинъ изъ богатыхъ землевладѣльцевъ, *Джонъ-Гампденъ*, отказался платить ее, какъ неутвержденную парламентомъ. Гампдена присудили къ тюремному заключенію, что произвело всеобщее неудовольствіе. Въ тоже время, по совѣту *Лода*, король рѣшился ввести англиканское богослуженіе въ Шотландіи; мѣра эта привела всю страну въ сильное волненіе; вспыхнуло возстаніе, и представители пресвитеріанскихъ общинъ заключили между собою «актъ согласія», по которому всѣ участники его должны были защищать свои права. Противъ страны были направлены войска, а между тѣмъ въ Ирландіи происходили крупные безпорядки, вызванные гоненіями Англичанъ на католиковъ и стѣсненнымъ

положеніемъ населенія, порабощеннаго ландлордами. Всѣ эти обстоятельства вынудили короля созвать парламентъ, который и собрался въ 1640 году; онъ состоялъ изъ людей умѣренныхъ, безусловно преданныхъ Карлу I, полагавшихъ, что, съ устраненіемъ дурныхъ королевскихъ совѣтниковъ, вернутся счастливыя времена правленія Елисаветы. Но лишь только рѣчь зашла о злоупотребленіяхъ администраціи, какъ король опять распустилъ парламентъ, но не надолго. Казна короля оскудѣла, и въ ноябрѣ 1640 года опять былъ созванъ парламентъ, извѣстный подъ названіемъ «Долгаго». Но уже составъ его былъ иной, и выборы оказались оппозиціонными; наиболѣе знаменитые члены были: *Питтъ*, *Гампденъ*, *Голлисъ*, *Оливеръ Кромвель* и др. Приверженцевъ короны было немного, а большинство членовъ состояло изъ пресвитеріанцевъ, отвергавшихъ духовную власть короля, хотя и признававшихъ ее въ политическомъ смыслѣ. Около *Кромвеля* собралась партія «индепендентовъ», отвергавшихъ даже пресвитеріанское главенство въ вопросахъ религіозныхъ; а въ политическомъ отношеніи, это были республиканцы. Первое время, состояніе партій было спокойное, и ничто не предвѣщало будущихъ бурь. Единодушно была упразднена «Звѣздная Палата», отмѣнено рѣшеніе по дѣлу *Гампдена*, осужденъ и казненъ *Страффордъ*; но затѣмъ начался раздоръ между партіями. Значительная часть Нижней Палаты находила, что, съ устраненіемъ злоупотребленій, можно вернуться къ прежнему режиму; индепенденты же говорили, что опытъ царствованія Карла I показалъ непрочность парламентскихъ постановленій безъ гарантій въ будущемъ, а потому требовали ограниченія королевской власти. Началась борьба, и умѣренные оказались побѣжденными и даже вышли изъ парламента. Такимъ образомъ, Нижняя Палата осталась во власти радикаловъ, Палата же Лордовъ была распущена, и лорды стали готовиться къ начавшейся междоусобной войнѣ. Война эта кончилась плѣномъ и казнью короля (въ 1649 году).

VII. Вслѣдъ за тѣмъ была провозглашена *республика*, хотя трудно назвать республикой ту форму правленія, которая установилась въ Англіи подъ военной диктатурой Кромвеля. Въ 1658 году онъ умеръ, сынъ же его, Ричардъ, не чувствуя себя способнымъ къ административной дѣятельности, удалился въ частную жизнь, такъ что вопросъ о формѣ правленія остался открытымъ и рѣшеніе его сосредоточилось въ рукахъ войска. Предводитель сѣверной арміи, *Монкъ*, двинулся на Лондонъ, куда уже со всѣхъ сторонъ стекались депутаты. По просьбѣ

ихъ, *Монкъ* созвалъ парламентъ, членами котораго явились депутаты «Долгаго парламента», и было положено возстановить монархію въ лицѣ Карла II. Такимъ образомъ, въ 1660 г. совершилась реставрація *Стюартовъ*.

VIII. *Реставрація*, не смотря на свой реакціонный характеръ и отдѣльныя жестокія мѣры противъ республиканцевъ, не могла пойти назадъ дальше того, что было признано парламентомъ 1641 г. Карлъ II утвердилъ всѣ законы 1641 г., да кромѣ того, въ его царствованіе было издано нѣсколько законовъ какъ для огражденія личной свободы, такъ и для охраны протестантскаго вѣроисповѣданія. Такъ, былъ изданъ извѣстный «*Test-act*», въ силу котораго отъ всѣхъ лицъ, занимающихъ государственныя должности, требовалась извѣстная присяга, которую не могли дать ни католики, ни диссиденты. Установленіемъ «Test-act'а» было обезпечено протестантское вѣроисповѣданіе противъ тайныхъ католическихъ стремленій Стюартовъ. Такъ, братъ короля, Яковъ II, долженъ былъ оставить занимаемую имъ должность Лорда Адмиралтейства и удалился въ Шотландію.

Въ 1679 г. былъ изданъ знаменитый «*Habeas corpus act*», или «актъ для лучшаго обезпеченія свободы подданныхъ». Сущность его такова: «каждое лицо, арестованное безъ письменнаго и предварительнаго распоряженія судебной власти и безъ указанія причинъ ареста, можетъ обратиться къ суду съ требованіемъ, чтобъ его представили судьѣ для допроса, причемъ требованіе это можетъ быть сдѣлано всякимъ, не только арестованнымъ».

Актъ, которымъ судья предписываетъ представить ему заключеннаго (т. наз. «writ»), начинается словами «Habeas corpus». Срокъ представленія заключеннаго къ судьѣ зависитъ отъ разстоянія между тюрьмой и мѣстомъ жительства судьи, которому предъявлена просьба, но, во всякомъ случаѣ, онъ колеблется между 3-мя и 20-ю днями.

Судья, по изложеніи причинъ ареста, можетъ или освободить заключеннаго, или опять заключить въ тюрьму, но уже долженъ указать законныя причины на это. Исполненіе судьями этихъ обязанностей обезпечивается штрафомъ въ 500 фун. стерл.

Такимъ образомъ, «Habeas corpus» является средствомъ прекратить арестъ, но не мѣрой предупрежденія его, ибо, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, является невозможнымъ дожидаться разрѣшенія судьи (напр., при поимкѣ преступника на мѣстѣ преступленія).

Дополненіемъ къ «Habeas corpus» является право иска про-

тивъ лицъ, распорядившихся незаконнымъ арестомъ. Искъ этотъ можетъ быть учиненъ или *въ уголовномъ* порядкѣ, съ цѣлью подвергнуть лицо уголовному наказанію, или въ порядкѣ *гражданскомъ*, для взысканія вреда и убытковъ. Обыкновенно англичане пользуются послѣднимъ способомъ, ибо уголовный искъ можетъ быть остановленъ генералъ-атторнеемъ по акту «Noli persequi», а гражданскій искъ нельзя остановить.

IX. Въ царствованіе Карла II вліяніе партій, раздѣлявшихъ воззрѣнія начала XVII ст., или «*виговъ*», контрбалансировалось еще вліяніемъ «*торій*». Но при его преемникѣ, Яковѣ II, положеніе дѣлъ усложнилось. Карлъ II не имѣлъ расположенія къ личному правленію, любилъ удовольствія частной жизни, а потому легко подпадалъ подъ вліяніемъ то одной, то другой партіи. Напротивъ, мрачный и подозрительный Яковъ II имѣлъ весьма опредѣленныя воззрѣнія, которыя, въ дѣлахъ церкви, обусловливались возвращеніемъ къ католицизму, а въ политическомъ отношеніи — стремленіемъ къ абсолютизму. Вслѣдствіе этого, столкновенія между королемъ и парламентомъ сдѣлались очень часты, а мѣры, принимаемыя имъ и его главнымъ помощникомъ, судьей Джеффризомъ до того раздражили народъ, что въ 1688 г. произошла революція, и король бѣжалъ во Францію. Представители народа и члены Палаты Лордовъ собрались въ конвентъ и призвали на престолъ принца Оранскаго, Вильгельма и его супругу, Марію, дочь Якова II. Въ томъ же 1689 г. былъ изданъ парламентомъ знаменитый «*Bill of rights*» (билль о правахъ), который можно назвать 3-й хартіей англійской конституціи. Онъ заключаетъ въ себѣ, во 1-хъ) исчисленіе тѣхъ англійскихъ законовъ, которые нарушилъ Яковъ II, а во 2-хъ) новое и торжественное провозглашеніе вольныхъ правъ, принадлежащихъ парламенту и англійскому народу. «Bill of rights» былъ дополненъ «актомъ утвержденія» 1701 г. Въ немъ было опредѣлено, что англійская корона послѣ бездѣтнаго Вильгельма должна перейти къ Аннѣ Датской и царствующей династіей дѣлался Ганноверскій домъ. Но тотъ же актъ подтвердилъ старыя права, между прочимъ принципъ несмѣняемости судей.

И такъ, въ англійскомъ законодательствѣ можно указать на нѣсколько актовъ, составляющихъ основаніе всего государственнаго строя Англіи. Они не называются конституціей, но составляютъ ея содержаніе. Формально, парламентъ имѣетъ право измѣнить и эти основные законы, но едва-ли онъ когда либо рѣшится на это.

Такимъ образомъ, въ Англіи эти законы пользуются гораздо

бо́льшимъ авторитетомъ, чѣмъ всѣ конституціи континентальныхъ державъ; они вошли въ плоть и кровь англичанина, и чрезвычайно трудно ожидать какого нибудь кореннаго въ нихъ измѣненія, тѣмъ болѣе, что англійская нація строго консервативна.

Б. *Конституціонные Акты на континентѣ Европы.*

I. Въ исходѣ XVII вѣка, Англія изъ монархіи съ полусословнымъ представительствомъ обратилась въ конституціонную монархію. Но такое развитіе совершилось только, можно сказать, въ Англіи, тогда какъ на континентѣ Европы всѣ средневѣковыя учрежденія погибли за нѣкоторыми лишь исключеніями, исключеніями, которыя не могли не имѣть вліянія на общую судьбу Европы.

Уцѣлѣли, собственно, представительныя учрежденія, прежде всего, въ *Швеціи*. Но, во-первыхъ, Швеція не могла имѣть послѣ короля, Карла XII, серьезнаго вліянія на судьбу европейскаго континента, и, во-вторыхъ, право шведскаго представительства было въ значительной степени умалено государственнымъ переворотомъ, который произвелъ Густавъ III въ 1772 г., и затѣмъ, актомъ «единенія и безопасности» 1789 г., восполнявшимъ новую конституцію 1772 г., представлена была королю почти что абсолютная власть.

Далѣе, представительныя учрежденія *Венгріи* также съ XVIII столѣтія не могли имѣть серьезнаго значенія въ Европѣ, такъ какъ Венгрія потеряла свою политическую самостоятельность и вошла въ составъ Австрійской имперіи, гдѣ она хотя и представляла страну, имѣющую свои самостоятельныя учрежденія, но по опредѣленному типу цѣлой австрійской монархіи. Въ остальныхъ государствахъ самое преданіе о земскихъ чинахъ исчезло и, притомъ, до такой степени, что едва-ли знали, какіе это земскіе чины и какова была ихъ компетенція, такъ что вопросъ этотъ только въ нынѣшнемъ столѣтіи подвергся изслѣдованію.

Такимъ образомъ, изъ всѣхъ европейскихъ государствъ того времени одна только Англія успѣла развить свои средневѣковыя учрежденія въ типѣ конституціонной монархіи, и вотъ почему она имѣла такое вліяніе на европейскихъ энциклопедистовъ и вообще на ту часть европейскаго общества, которая съ XVIII ст. уже стремилась къ политическому преобладанію и стремленія которой, наконецъ, выразились во французской революціи 1789 года.

II. Но тѣ конституціонные акты, которые съ 1789 года появляются на континентѣ Европы, имѣютъ совершенно иной смыслъ, котораго не имѣли тѣ акты англійскаго публичнаго права, о которыхъ мы только что говорили. Большинство послѣднихъ, implicite, являются какъ бы договоромъ между парламентомъ, представителями различныхъ сословій государства, лордовъ и общинъ, и королевской властью. Всѣ они одинаково являются только развитіемъ историческихъ правъ, или же прямо содержатъ въ себѣ ссылку на эти права. Если взять «билль о правахъ», или даже «петицію о правахъ», то мы увидимъ здѣсь постоянныя ссылки на добрые законы королевства, которые нарушены тѣмъ-то и тѣмъ-то, — на различные статуты, изданные при короляхъ Эдуардѣ I, II и III, или при Генрихѣ III, при Іоаннѣ Безземельномъ, — словомъ, всѣ эти акты держатся на строго исторической почвѣ, всѣ права разсматриваются какъ нѣчто присущее только англійской націи, какъ ея историческое достояніе, и не сводятся на степень какихъ-нибудь общихъ принциповъ. Напротивъ, конституціонные акты Европы конца XVIII в. становятся на совершенно иную почву: они не являются актами, которыми подтверждались бы какіе-нибудь историческія права; всѣ они имѣли въ виду создать совершенно новый порядокъ вещей, не имѣющій даже ничего общаго, по крайней мѣрѣ, по мнѣнію лицъ, составлявшихъ эти конституціонныя хартіи, — со старыми учрежденіями и обычаями. Это существенная и огромная разница между тѣми конституціонными актами, которыми обладаетъ Англія, и тѣми, которые появляются на континентѣ Европы. Еслибы мы имѣли въ виду указать на историческій процессъ развитія этихъ конституціонныхъ актовъ, то мы должны были бы излагать всю исторію земскихъ чиновъ, учрежденіе абсолютизма и т. д. Но намъ предстоитъ здѣсь собственно выяснить тѣ главныя соображенія, ту логическую почву, на которую во Франціи былъ ставленъ вопросъ объ этихъ конституціонныхъ актахъ начиная съ конца XVIII столѣтія. Постановка эта не принадлежитъ собственно французскому учредительному собранію 1789 г. Еще до появленія этой французской конституціи, ту же самую постановку вопроса мы встрѣчаемъ въ Америкѣ, какъ въ общей федеральной конституціи, такъ и въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ. Можно сказать, что въ принципахъ своихъ французское учредительное собраніе прямо копировало эти конституціи.

III. Намъ необходимо разъяснить, какъ сложилось это совершенно новое міровоззрѣніе и какъ измѣнилось значеніе самаго

конституціоннаго вопроса. При разсмотрѣніи условій, вызвавшихъ французскую революцію и, затѣмъ, всѣ тѣ политическія событія, которыя слѣдовали за ней, должно имѣть въ виду, главнымъ образомъ, три факта. Во-первыхъ, *разложеніе тѣхъ силъ*, которыя создали *старый* порядокъ и которыми этотъ порядокъ держался, и прежде всего — разложеніе и упадокъ *королевской власти;* затѣмъ, *упадокъ, обнищаніе*, политическое *умаленіе* достоинства *дворянства* и *церкви*. Собственно разложеніе этихъ сословій или тѣхъ элементовъ, которыми создался или могъ держаться старый порядокъ, завлекло бы насъ, конечно, въ отдаленныя историческія изысканія; но процессъ этого разложенія доступенъ и нагляднѣе всего изложенъ у *Тэна*, въ его сочиненіи «L'ancien régime». Здѣсь онъ мастерски показываетъ, какъ именно разлагались эти элементы и какъ подготовлялась почва для совершенно новыхъ началъ. Притомъ, нужно также имѣть въ виду сочиненіе *Токвиля* «L'ancien régime et la révolution»; сверхъ того, сочиненія *Карла Рихтера* «Staats-und Gesellschaftsrecht der franz. Revol.», а также вообще и всѣ многочисленныя сочиненія по исторіи франц. революціи.

Затѣмъ, второй элементъ, который нужно имѣть въ виду, это — такъ называемое третье сословіе, то-есть то, которое впослѣдствіи стало называться *буржуазіей;* оно явилось въ качествѣ новаго господствующаго класса, возвысившись, благодаря своему богатству и тому политическому вліянію, которое было подготовлено ему старой монархіей, такъ какъ монархія эта въ борьбѣ съ феодальной системой опиралась постоянно на содѣйствіе, сначала, городскихъ общинъ, а затѣмъ, на третье сословіе, изъ рядовъ котораго выходили легисты, создавшіе теорію королевской власти.

То, что въ исходѣ XVIII ст. называлось *третьимъ сословіемъ*, представляло нѣчто крайне своеобразное; въ составъ его входили и легисты, и многочисленные «magistrats», занимающіе мѣста въ палатѣ и другихъ общественныхъ учрежденіяхъ; затѣмъ, богатые негоціанты, фабриканты, откупщики, которые составляли, при старой монархіи, такія колоссальныя состоянія, наконецъ, сильный и вліятельный, въ то время, классъ литераторовъ, которые собственно и распространяли идеи XVIII в. Такимъ образомъ, третье сословіе простирало свое вліяніе, можно сказать, на цѣлую страну, и въ 1789 г. оно имѣло полное фактическое основаніе говорить *именемъ націи*.

Но для того, чтобы извѣстная общественная сила имѣла практическое значеніе для массъ, для того, чтобы она могла имѣть

вліяніе на созданіе новаго порядка вещей, для нея необходима еще нравственная основа, безъ которой сильнѣйшіе перевороты оказываются безплодными,—происходитъ не революція, а *бунтъ*, *мятежъ*, не имѣющіе никакихъ практическихъ результатовъ.

Такъ, англійская революція вышла изъ ученія пуританъ и индепендентовъ; ихъ религіозное ученіе явилось главнымъ основаніемъ того движенія, которое возбудило исканіе отвѣтовъ на вопросы политическіе; изъ него извлекаются формулы, которыми руководятся въ политическихъ дѣйствіяхъ, хотя, конечно, не всегда изъ нихъ могло быть извлечено то, что нужно; но здѣсь приходило на помощь толкованіе.

Напротивъ, французская революція или, лучше сказать, все движеніе XVIII в., такъ какъ во Франціи оно только сильнѣе и разрушительнѣе выразилось, — вышло изъ принциповъ философскихъ.

IV. Но такъ какъ мы будемъ здѣсь употреблять рядъ терминовъ, имѣющихъ при современныхъ взглядахъ на предметы, при видоизмѣнившихся понятіяхъ о происхожденіи права, религіи, общественныхъ отношеній, — совершенно другое значеніе, то намъ придется дать извѣстное толкованіе тому, какъ понимались эти термины въ XVIII в. Такъ мы сказали, что тотъ кодексъ нравственныхъ и политическихъ понятій, который имѣлъ такое значеніе въ XVIII в., вышелъ изъ философіи. Но что для человѣка этого времени означала сама философія? Подъ именемъ *философа* разумѣлось лицо, которое, во имя раціональныхъ началъ, т.-е. принциповъ, извлеченныхъ изъ разума, установленныхъ чистымъ логическимъ мышленіемъ, отрѣшалось отъ всего опытнаго, отъ всего историческаго, словомъ—отъ всего того, что мы теперь называемъ исторически сложившимися условіями народной жизни.

Новая философія началась съ *Декарта*, и даже еще раньше разумъ признается не только природой, но даже источникомъ познанія. Человѣкъ, при изученіи внѣшняго и своего внутренняго міра, прежде всего, долженъ отрѣшиться отъ того, что дано ему опытомъ, внѣшнимъ вліяніемъ, внѣшнимъ авторитетомъ, гдѣ онъ видитъ нѣчто непостоянное, обманчивое; первое его отношеніе къ внѣшнему міру есть отношеніе сомнѣнія; единственно вѣрное, на чемъ онъ можетъ строить дальнѣйшее положеніе философіи есть фактъ нашего мышленія, удостовѣряющій насъ даже въ нашемъ собственномъ бытіи: «*Cogito ergo sum*". Но это не только удостовѣряетъ насъ въ томъ, что мы существуемъ, оно указываетъ намъ и на путь пріобрѣтенія по-

знанія, именно въ «cogito», въ мысли, въ изслѣдованіи разума слѣдуетъ искать тѣхъ принциповъ и тѣхъ представленій, на основаніи которыхъ мы можемъ приходить къ удостовѣренію въ правильности извѣстныхъ понятій и въ существованіи извѣстныхъ вещей. *Декартъ* всѣ понятія, религіозныя и нравственныя, бытіе Божіе и безсмертіе души считаетъ идеями *прирожденными*, находитъ ихъ въ самой мысли. Если разумъ является путеводнымъ источникомъ познанія, то отсюда выводъ, что достовѣрно только логически правильное, только то, противоположное чему нельзя себѣ представить: мы не можемъ себѣ представить треугольника съ четырьмя углами. И такъ, все, что не можетъ быть доказано этимъ логическимъ путемъ, *недостовѣрно*. Отсюда весьма обильныя послѣдствія въ примѣненіи къ государству, именно, является ли государство, вообще, человѣческое общество необходимымъ факторомъ, отъ котораго должно отправляться? Опытъ, историческій опытъ, основывающійся на фактахъ, скажетъ—*да*, потому что никогда не было такихъ людей, которые жили бы *внѣ* общества. Раціональная философія говоритъ — *нѣтъ*: я могу мыслить себя внѣ государства. Слѣдовательно, государство не есть нѣчто необходимое; слѣдовательно, государству предшествовало какое-то внѣ общественное состояніе — *status naturalis*, изъ котораго люди вышли по собственной своей волѣ. Такимъ образомъ, мы приходимъ къ необходимости съ этой логической точки зрѣнія посмотрѣть, какое это было *естественное* состояніе?

Очевидно, оно было внѣ-государственное; слѣдовательно, люди были предоставлены самимъ себѣ, жили внѣ всякихъ принудительныхъ законовъ, внѣ всякихъ общественныхъ условій; они жили въ условіяхъ *juris naturæ*.

Говоря—jus naturale, мы должны опять имѣть въ виду тотъ смыслъ, который придавался ему въ XVIII ст., потому что въ наше время, не безъ серьезныхъ основаній, отвергается существованіе естественнаго права.

Извѣстно, какую роль играло jus naturale у римскихъ юристовъ: въ институціяхъ *Гая* мы постоянно встрѣчаемъ — jus naturale, ratio naturalis и т. д. Слѣдовательно, это — понятіе, которое было извѣстно съ незапамятныхъ временъ. Но есть существенное различіе между jus naturale, какъ его понимали римскіе юристы, и droit naturel, какъ его понимали въ концѣ XVIII ст. Для римскаго юриста jus naturale не представляло никакой противоположности существующему праву; для него оно было только *совокупностью* общихъ всѣмъ законамъ нормъ,

которыя соблюдались всѣми народами какъ справедливыя и, съ расширеніемъ національнаго римскаго права, постепенно входили въ сочиненія римскихъ юристовъ, помогали имъ создать систему римскаго права, но никогда jus civile не являлось для нихъ противоположеніемъ juri naturali, между тѣмъ какъ въ глазахъ представителей juris naturalis нетолько XVIII, но даже XVII ст., это противоположеніе права *положительнаго* и права *естественнаго* являлось именно противоположеніямъ права раціональнаго и совокупности какихъ то предразсудковъ—préjugés.

Итакъ, мы видѣли, что гипотеза внѣ-государственнаго состоянія или такъ называемаго естественнаго, послужила основаніемъ для другой гипотезы, именно—существованія естественнаго права. Эта гипотеза и, вмѣстѣ съ тѣмъ, это направленіе, какъ противоположеніе историческому и опытному, отличало всѣ воззрѣнія XVIII ст., къ какой бы области они не относились. Мы видимъ гипотезу естественной религіи въ противоположеніи религіи откровенной, исторической культурѣ, исторической церкви; мы видимъ стремленіе къ возвращенію къ природѣ въ смыслѣ противоположенія естественныхъ правовъ, естественныхъ сторонъ жизни, естественнаго воспитанія всему, что выработано было обществомъ въ теченіи столь многихъ вѣковъ.

Такимъ образомъ, эта гипотеза естественнаго состоянія, правовъ, религіи, наконецъ—права есть комплексъ характеристическихъ чертъ всего XVIII в.

Теперь намъ остается прослѣдить послѣдствія этой гипотезы.

V. Итакъ, если, въ естественномъ состояніи, люди подчиняются законамъ природы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, обладаютъ правами, которыя сама природа имъ дала, то различіе въ направленіи отдѣльныхъ доктринъ естественнаго права опредѣлялось взглядомъ на процессъ перехода отъ состоянія естественнаго къ государственному, т. е. какъ и вслѣдствіе чего совершается этотъ переходъ.

Смотря по тому, какъ отдѣльные представители этой доктрины отвѣчали на эти, весьма для нихъ существенные вопросы, соотвѣтственно этому опредѣлялось и отношеніе личности къ государству, отношеніе людей къ тому обществу, которое учредилось послѣ того, какъ они вышли изъ этого естественнаго состоянія. Исходъ изъ подобнаго состоянія могъ, въ условіяхъ этой доктрины, совершаться только путемъ *договора*, такъ какъ, въ естественномъ состояніи, каждая личность предоставлена самой себѣ; она сама опредѣляетъ свои отношенія къ другимъ людямъ; надъ ней нѣтъ внѣшнихъ оковъ закона. Слѣдовательно,

всякое отношеніе, которое возникаетъ въ естественномъ состояніи есть отношеніе *договорное*. Отсюда понятно само собою, что никто не можетъ установить постоянную связь между людьми, которая соединяетъ ихъ въ общество, кромѣ ихъ самихъ. Слѣдовательно, государство можетъ произойти только въ силу договора.

Эта договорная теорія не есть, однако, полная принадлежность XVIII вѣка. XVIII ст. дало ей только другое толкованіе въ извѣстномъ сочиненіи *Руссо*—„Du contrat social". Но начиная еще съ XVII ст., эта теорія, можно сказать, дѣлается господствующей, и самымъ выдающимся представителемъ ея и даже основателемъ былъ знаменитый защитникъ абсолютизма — *Гоббесъ*, современникъ первой англійской революціи. Въ Парижѣ, гдѣ онъ былъ въ началѣ междоусобной войны, онъ написалъ свой извѣстный трактатъ—„Elementa philosophica de cive", а спустя нѣсколько лѣтъ — свое большое разсужденіе о государствѣ — „Левіоѳанъ". И тамъ и здѣсь воззрѣнія его одинаковы, только въ „Левіоѳанѣ" нѣсколько распространеннѣе. Въ „Elem. philosophica de cive" онъ отличается тѣмъ сжатымъ и сильнымъ изложеніемъ, которе такъ ему свойственно. Его разсужденіе весьма просто: въ *естественномъ* состояніи люди предоставлены самимъ себѣ и, слѣдовательно, подчиняются непосредственно лишь законамъ природы. Основнымъ изъ этихъ законовъ является законъ самосохраненія; человѣкъ естественно стремится къ тому, что доставляетъ ему наслажденіе и удовлетвореніе его потребностей, естественно отвращается отъ того, что препятствуетъ его благополучію. Отсюда выводъ, что первое естественное право человѣка есть право содѣйствовать своему самосохраненію и, вмѣстѣ съ тѣмъ, право удалять отъ себя все, что этому препятствуетъ. Но въ естественномъ состояніи, каждый имѣетъ одинаковое право съ другими, каждый, слѣдовательно, имѣетъ право на все, для него необходимое, причемъ это право не остается только гипотетическимъ. Гоббесъ дѣлаетъ нѣсколько смѣлое предположеніе, что въ естественномъ состояніи всѣ люди равны въ отношеніи возможности достиженія своей цѣли: одинъ отличается силой, другой — хитростью, ловкостью, — словомъ, каждый какимъ-ни будь способомъ можетъ достигать своей цѣли и побѣждать противника, который одинаково съ нимъ стремится къ благу. Отсюда послѣдствіе—война всѣхъ противъ всѣхъ—bellum omnium contra omnes. Но понятно само собой, что это состояніе вѣчной войны вызываетъ враждебныя отношенія людей другъ къ другу; одинъ человѣкъ не можетъ встрѣтиться съ другимъ безъ боязни

за свою собственность, жизнь, свободу и т. д. Отсюда прямое заключеніе, что, въ конечномъ своемъ результатѣ, это естественное состояніе, это естественное право и право всѣхъ на все приводитъ къ цѣли, *діаметрально противоположной* естественнымъ законамъ природы; законъ самосохраненія, при войнѣ всѣхъ противъ всѣхъ, не можетъ быть средствомъ обезопасить себя. Необходимо, слѣдовательно, выйти изъ этого состоянія для обезпеченія себя, для того, чтобы дать извѣстное огражденіе своей личности и своей собственности, или, лучше сказать, создать эту собственность, отвести каждому принадлежащую ему сферу и поставить эту сферу подъ охрану внѣшней власти.

Но здѣсь мы имѣемъ дѣло лишь съ нѣкоторою степенью въ развитіи этого естественнаго состоянія. Мы уже замѣтили, что естественное состояніе въ конечномъ своемъ развитіи, приводитъ къ результату, противоположному естественному стремленію людей къ самосохраненію. Слѣдовательно, должно искать мира. Такимъ образомъ, у Гоббеса является противоположеніе естественнаго права всѣхъ на все и естественнаго закона, который это право ограничиваетъ. Первый естественный законъ, вытекающій изъ разума—должно искать мира. Какъ же этотъ миръ установить? Не иначе, какъ путемъ частныхъ соглашеній, не иначе, какъ путемъ договора. Итакъ, *договоръ* является прямымъ послѣдствіемъ исканія мира.

Но для того, чтобы миръ сохранялся, должно соблюдать договоръ. Отсюда—договоръ долженъ быть соблюдаемъ. Изъ этого выводится цѣлый рядъ естественныхъ законовъ, которые являются ограниченіемъ естественнаго права. Здѣсь онъ приводитъ и различныя ограниченія частныхъ требованій, и всѣ 10 заповѣдей въ качествѣ естественныхъ законовъ, словомъ—болѣе 20 такихъ законовъ.

Но естественный законъ обязываетъ людей, въ естественномъ состояніи, лишь по стольку, поскольку они хотятъ ему подчиняться. Для того, чтобы дать прочное существованіе всѣмъ этимъ естественнымъ законамъ, обезпечить безопасность людей, необходимы внѣшнія учрежденія, внѣшняя власть, которая ограждала бы всѣхъ и каждаго и обезпечивала бы предѣлы естественныхъ законовъ положительнымъ законодательствомъ. Отсюда является необходимость государства, civitatis, — гражданскаго общества, которое опять-таки можетъ учредиться только договоромъ, который, по ученію Гоббеса, состоитъ въ томъ, что всѣ люди, вступающіе въ соглашеніе, отказываются отъ своего права на все, и управленіе ввѣряется верховной го-

сударственной власти, воля которой заключаетъ волю всѣхъ и каждаго. Такимъ образомъ, эта государственная власть какъ бы поглощаетъ волю всѣхъ и каждаго. Люди, съ выходомъ изъ естественнаго состоянія, отрекаются отъ своихъ правъ на все, и остается одна государственная власть, которая имѣетъ право на все; она одна остается, такъ сказать, въ естественномъ состояніи; вся мощь, которую имѣютъ люди, концентрируется въ государственной власти, которая не можетъ быть другой, какъ *деспотической*, и отъ нея зависитъ опредѣленіе не только всѣхъ *гражданскихъ*, но даже и *религіозныхъ* отношеній, потому что, какъ говоритъ Гоббесъ, въ естественномъ состояніи, нѣтъ понятій о правѣ собственности, о правѣ личности—все это есть созданіе государства; въ естественномъ состояніи, справедливое и несправедливое для каждаго человѣка то, что онъ самъ почитаетъ за таковое. Поэтому, государственная власть въ правѣ устанавливать религіозныя учрежденія и вѣрованія и преслѣдовать тѣхъ, которые уклоняются отъ нихъ. Такимъ образомъ, мы получаемъ ту деспотическую власть, которая является результатомъ того взгляда на естественное состояніе и на природу человѣка, который проведенъ Гоббесомъ.

VI. Понятно, что стоило лишь видоизмѣнить эти посылки, какъ всѣ послѣдствія ихъ рушились бы сами собой. Такъ, на противоположномъ полюсѣ этого ученія является ученіе *Локка*, современника 2-й англійской революціи и апалогета переворота, совершеннаго Вильгельмомъ Оранскимъ. Онъ также знаменитъ, какъ философъ, и ему принадлежитъ извѣстное „Изслѣдованіе о человѣческомъ разумѣніи“. Но, въ сочиненіяхъ политическихъ, онъ примкнулъ къ партіи виговъ и, въ теченіи долгаго времени, принужденъ былъ жить въ Голландіи. Послѣ переворота онъ возвратился въ Англію.

Онъ проводитъ тотъ взглядъ, что и въ естественномъ состояніи люди имѣютъ опредѣленное естественное право. Такъ, между прочимъ, одинъ чрезвычайно спорный вопросъ, чрезвычайно важный въ политическомъ отношеніи для англійскихъ публицистовъ того времени, вопросъ о собственности, имѣющій огромную политическую важность, иначе ставится въ ученіи Гоббеса и иначе въ ученіи Локка.

Извѣстно, что одинъ изъ самыхъ жгучихъ вопросовъ англійскаго права, въ эпоху Стюартовъ, заключался въ томъ, въ правѣ-ли король безъ согласія парламента облагать податями. Вопросъ о корабельной подати породилъ такую распрю, которая привела къ революціи 1641 г. Гоббесъ говорилъ, что, такъ какъ соб-

ственность есть созданіе государства, то оно въ правѣ распоряжаться ею *безконтрольно* и *безраздѣльно*. Напротивъ, Локкъ ставитъ собственность въ число коренныхъ естественныхъ правъ, выводя ее изъ права труда.

То, что является плодомъ труда человѣка, то, во что онъ вложилъ свой капиталъ, свой трудъ, есть его принадлежность, его собственность; это есть право, несозданное гражданскимъ закономъ, а право естественное, которое въ государствѣ получаетъ только гарантію.

Такимъ образомъ, цѣлый рядъ правъ: право человѣка на личную свободу, право собственности, право религіознаго исповѣданія и т. д. разсматривается Локкомъ въ качествѣ религіозныхъ, естественныхъ правъ. Государство, съ его точки зрѣнія, учреждается для того, чтобы оградить свободу и собственность каждаго, другими словами, чтобы обезпечить имъ эти естественныя права.

Итакъ, по ученію Локка, діаметрально противоположному ученію Гоббеса, человѣкъ имѣетъ, въ естественномъ состояніи, опредѣленныя права; онъ выходитъ изъ этого состоянія для того, чтобы лучше ихъ сохранить, лучше ихъ обезпечить общими силами, созидаемыми общественнымъ договоромъ.

Но если человѣкъ имѣетъ въ естественномъ состояніи права, то не можетъ-ли онъ отъ нихъ отречься? Вопросъ этотъ былъ поставленъ гораздо раньше Локка и Гоббеса, именно *Гуго Гроціемъ* въ 1625 г., въ его сочиненіи „De jure belli ac pacis“. Гроцій, одинъ изъ главныхъ основателей науки международнаго и естественнаго права, прямо говоритъ, что если отдѣльный человѣкъ въ правѣ продать себя въ рабство, то и отдѣльный народъ въ правѣ отречься отъ своей свободы и вручить ее какому-нибудь лицу. Вотъ этотъ-то вопросъ, поскольку тѣ права, которыя принадлежатъ человѣку въ естественномъ состояніи, могутъ быть измѣнены при переходѣ его изъ этого состоянія въ государственное, былъ для лицъ, дѣйствовавшихъ въ эпоху французской революціи, рѣшенъ *Руссо*.

VI. Характеристическая черта ученія Руссо заключается вовсе не въ томъ, что онъ выводитъ государство изъ договора: въ теченіи XVII и XVIII ст. всѣ философы держались договорной теоріи. Основной, отличительной чертой его ученія является теорія *неотчуждаемости* свободы, т.-е. что человѣкъ, выходя изъ естественнаго состоянія, не можетъ отказаться отъ своей свободы, что свобода есть нѣчто неотчуждаемое.

«Рабъ, говоритъ онъ, возражая Гроцію, продавая себя другому

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

лицу, получаетъ нѣкоторый эквивалентъ, получаетъ покупную цѣну или содержаніе. Народъ же ничего не получаетъ въ обмѣнъ за свою свободу, и, слѣдовательно, контрактъ, по которому одна сторона не получаетъ ничего, по самому существу своему, — ничтоженъ. Отказаться отъ своей свободы — значитъ, отказаться отъ своихъ качествъ, какъ человѣка, такъ какъ человѣкъ есть существо нравственное, и по отношенію къ другимъ можетъ опредѣляться правилами только нравственнаго чувства, долга, обязанности и т. п. Установленіе какихъ-бы то ни было отношеній на основаніи силы, внѣшняго принужденія не можетъ имѣть никакихъ моральныхъ и тѣмъ болѣе юридическихъ послѣдствій, такъ какъ сила не основываетъ права; сила есть фактъ, которому подчиняются, но который не можетъ превратить повиновенія въ нравственную обязанность, и, вслѣдствіе этого, государство создается свободнымъ актомъ людей».

Но какъ создается, — въ этомъ заключается одна изъ трудностей «Contrat social». Является-ли государство большой страховой компаніей, въ которой застрахованы всѣ, благодаря платежу страховой преміи въ видѣ налоговъ, или государство должно имѣть болѣе высокое призваніе? Вѣдь опредѣленіе и установленіе общихъ правилъ общественной жизни, осуществленіе національныхъ цѣлей и т. д., другими словами — понятіе суверенной власти и ея назначеніе не исчерпывается этой страховой задачей, исчерпывающей только охраненіе личной безопасности и собственности каждаго.

«Первобытные люди, образовывая государство, говоря подлинными словами Руссо, ставятъ слѣдующій вопросъ: какъ найти такую ассоціацію, которая ограждала бы общія силы, права и безопасность каждаго и въ которой каждый, подчиняясь всѣмъ, оставался такимъ-же свободнымъ, какимъ онъ былъ прежде, другими словами — задача этого общественнаго договора заключается въ томъ, чтобы продолжить естественное состояніе въ государственномъ». Эта трудная задача, которая, съ одной стороны, предполагаетъ обезпеченіе естественныхъ правъ, а съ другой — созданіе государственной власти, разрѣшается, по мнѣнію Руссо, въ слѣдующей формулѣ: «каждый изъ насъ отдаетъ себя въ распоряженіе всѣхъ и становится подъ управленіе *общей* воли, которая обязана ограждать всѣхъ и каждаго общей силой. Руссо доказываетъ выгоду этого договора тѣмъ, что всѣ лица совершаютъ договоръ на равныхъ условіяхъ, всѣ одинаково отчуждаютъ свои права въ пользу всѣхъ и получаютъ ихъ обратно по мѣрѣ утвержденія общей воли. Такимъ образомъ, эта общая

воля является суверенной волей, которая не тождественна съ волей всѣхъ, но выше ея; такъ какъ, по ученію Руссо, нужно имѣть въ виду, что общая воля—la volonté générale—нетождественна съ волей всѣхъ и каждаго — la volonté de tous. При опредѣленіи того, что такое общая воля, Руссо предлагаетъ не совсѣмъ ясную формулу—именно, что нужно взять всѣ части общей воли, которыя взаимно уничтожаютъ другъ друга, т.-е. діаметрально противоположныя мнѣнія различныхъ партій, другъ друга уничтожающія, и, затѣмъ, въ результатѣ получится общая воля или, иначе говоря, предполагается, что гражданина при голосованіи спрашиваютъ не о томъ, какова его воля, а какова воля общая. Въ сущности, получается та общая, всесильная и, какъ показало примѣненіе французской конституціи 1793 г., — такая же неограниченная воля, какъ и воля у Гоббесса, хотя Руссо исходилъ изъ посылокъ совершенно противоположныхъ. Нужно, однако, сказать, что Руссо, не смотря на всѣ его увлеченія, логическіе промахи и ошибки, имѣлъ огромное вліяніе на самую постановку вопроса о принципахъ государственнаго устройства и объ основныхъ государственныхъ законахъ. Мы видѣли выше, что, по англійскому праву, основные законы являются первоначальными категорическими договорами, заключенными осязательными представителями народа, парламентомъ или баронами вмѣстѣ съ королемъ; съ точки зрѣнія Руссо, эти основные законы, государственное устройство, наконецъ, само государство должны быть учреждены договоромъ; содержаніе этого договора опредѣляется общей волей. Но Руссо не досказалъ послѣдняго слова: какимъ образомъ возвратиться отъ государства, которое имѣло уже свой историческій ростъ, свои учрежденія вѣками выработанныя, свой общественный строй весьма опредѣленный, какимъ образомъ возвратиться къ тѣмъ пунктамъ общественнаго договора, который когда-то и будто-бы учредили между собою люди? Руссо не договорилъ того, что, послѣ его смерти, какъ въ публицистическихъ сочиненіяхъ, такъ и въ наказахъ депутатовъ, которые собирались въ Америкѣ послѣ войны съ Англіей, явились слѣдующія дополненія: общественный договоръ есть конституція, или, наоборотъ, *конституція есть общественный договоръ*.

Отсюда понятно, какое совершенно новое значеніе получило при этомъ общее движеніе къ естественному состоянію, естественному праву, естественной религіи, естественному искусству, даже естественной нравственности и т. д. Дается формула, что можно возвратиться къ естественному состоянію новымъ актомъ общей воли, который есть конституція. Такимъ образомъ, тотъ

актъ, который въ рукахъ англичанъ былъ средствомъ закрѣпленія извѣстныхъ историческихъ пріобрѣтеній, явился средствомъ разрушенія всего прошлаго и возсозданія изъ этого разрушеннаго совершенно новаго порядка вещей. Юридическія, затѣмъ, формы, къ которымъ государство возвращается, и начала естественнаго права, которыя эта общая воля вызываетъ, утраченныя права, наконецъ, могутъ быть актомъ той же самой общей воли. Но обыкновенная законодательная власть не отличается отъ власти учредительной, или право издавать конституціонные законы есть право общей воли націи, такъ или иначе представленной, которая даетъ себѣ ту форму правленія, которая согласна съ интересами этой общей воли.

Вотъ тѣ логическія послѣдствія, которыя мы можемъ вывести не изъ посылокъ Руссо, но изъ практики, фактовъ, дѣйствій, о которыхъ намъ свидѣтельствуетъ исторія, и мы должны сказать, что первое примѣненіе эти начала получили въ Америкѣ, откуда они были заимствованы и перенесены во Францію.

Итакъ, примѣненіе тѣхъ воззрѣній на конституціонные акты, которыя мы выше изложили, нашло себѣ мѣсто, прежде всего, въ Америкѣ. Не останавливаясь здѣсь на исторіи распри Сѣверо-Американскихъ колоній съ Англіей, мы укажемъ на причины ее вызвавшія и, затѣмъ, на почву, на которую стали въ моментъ самаго разрыва американцы.

VIII. Какъ извѣстно, Сѣверо-Американскія колоніи Англіи составляли, въ значительной степени, автономныя или самоуправляющіяся области. Каждая изъ этихъ 13 колоній имѣла свои хартіи, пожалованныя ей Англіей, — законы, которые издавались мѣстными установленіями съ утвержденія англійскаго короля; но, въ теченіе всего времени существованія этихъ колоній, онѣ, естественно, подчинялись общимъ торговымъ и международнымъ правиламъ, которыя устанавливались для нихъ метрополіей. Въ половинѣ XVIII ст., по окончаніи 7-лѣтней войны, начались попытки обложенія этихъ колоній, сначала, внѣшними пошлинами на товары, привозимые въ Америку и вывозимые изъ нея, а затѣмъ, и на нѣкоторые предметы внутренняго потребленія. Тогда вопросъ о томъ, имѣетъ-ли право парламентъ устанавливать налоги въ колоніяхъ, явился поводомъ къ той распри, которая кончилась междуусобной войной и отдѣленіемъ колоній. Американцы въ этой распрѣ основывались на томъ, что установленіе налоговъ обусловливается представительствомъ, такъ какъ согласно англійскому праву, которымъ пользуются и американцы, это установленіе налоговъ принадлежитъ парламенту и предполагаетъ

представительство тѣхъ классовъ общества, которые этими налогами облагаются, другими словами — налогъ есть добровольная дача или benevolentia общинъ королю. Но американскія колоніи не представлены въ британскомъ парламентѣ; слѣдовательно, британскій парламентъ не можетъ осуществлять по отношенію общинъ, не представленныхъ въ немъ, своихъ финансовыхъ правъ, и право обложенія принадлежитъ мѣстнымъ финансовымъ учрежденіямъ, но никакъ не внѣшней власти.

Такимъ образомъ, споръ былъ поставленъ на почву чисто англійскаго права; американцы приводили въ доказательство правоты своихъ взглядовъ тѣ же самые аргументы, которые предки пуританъ, переселившихся въ Америку, приводили Карлу I, Якову I и т. д. Ничего, кромѣ принциповъ чисто англійскаго права, въ этой борьбѣ колоній съ метрополіей найти нельзя, такъ что ссылки на естественное право, на принципы, предшествующіе основанію государства, — пока споръ шелъ только между метрополіей и ея колоніями, пока послѣднія не пришли къ полному разрыву съ первой,—не могли быть поставлены уже въ конгрессѣ 1774 г., въ которомъ было рѣшено сдѣлать послѣднее представленіе королю, парламенту и англійской націи. Вскорѣ возникъ споръ, на чемъ основать эти права англійскихъ колоній. Довольно значительная партія въ филадельфійскомъ конгрессѣ настаивала на томъ, чтобы эти права были выражены, какъ права естественныя, прирожденныя, слѣдовательно, какъ неотчуждаемыя. Но такъ какъ еще не совершенно утратилась надежда, что распря можетъ кончиться примиреніемъ, то постановили остаться на почвѣ англійскаго права, и хотя въ вступленіи обращенія къ парламенту, было сказано, что колоніи въ силу права естественнаго пользуются такими-то правами, но упоминаніе естественнаго права прошло вскользь.

Но въ 1776 году началась уже междуусобная война, и 4 іюля 1776 года филадельфійскій конгрессъ 13 колоній провозгласилъ независимость Сѣверо-американскихъ штатовъ. Понятно само собой, что тогда этотъ конгрессъ долженъ былъ уже сойти съ почвы чисто-англійскаго права, такъ какъ декларація независимости (4-го іюня 1776 года) была обращена ко всѣмъ народамъ и всѣмъ державамъ, съ которыми американцы вступали въ сношенія. Въ ней было сказано, что когда въ силу вещей одна нація приходитъ къ необходимости разрыва съ другой націй, соединенной съ ней исторической связью, тогда лежитъ на ней нравственная обязанность разъяснить, что привело ее къ этому разрыву; обращаясь, слѣдовательно, ко всѣмъ европей-

скимъ державамъ, составители декларации должны были сойти съ почвы спеціально англійскаго права и стать на почву тѣхъ правъ, которыя «по разуму» могли быть признаны каждой независимой націей. Такимъ образомъ, декларація состоитъ изъ двухъ частей: въ первой, весьма короткой, исчисляются различныя истины, съ точки зрѣнія, конечно, американцевъ—естественнаго права, а во второй—подробно исчисляются дѣйствія англійскаго парламента, которыя нарушили эти принципы. Такъ, въ первой части исчисляются такія истины, что всѣ люди рождаются равными и свободными, что каждый народъ въ правѣ учредить то правительство, которое наиболѣе содѣйствуетъ его благосостоянію, и если дѣйствія правительства обращаются противъ свободы, то народъ въ правѣ его изгнать и т. д.; но отъ этихъ общихъ ссылокъ на истины естественнаго права декларація переходитъ къ исчисленію нарушеній правъ колоній, такихъ нарушеній, которыя могутъ быть понятны съ точки зрѣнія собственно англійскаго права. Но въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ мы замѣчаемъ гораздо болѣе принциповъ заимствованныхъ изъ философіи.

Послѣ того какъ война съ Англіей кончилась или даже еще во время войны, всѣ 13 штатовъ обратились или къ ревизіи конституціи, или къ передѣлкѣ ея, или къ изданію новыхъ конституціонныхъ актовъ, и здѣсь, какъ напр., въ конституціи Виргиніи, Пенсильваніи, Мэриланда и др. мы находимъ декларацію правъ, сходныя съ той, которая была объявлена потомъ французскимъ учредительнымъ собраніемъ. Но дѣло въ томъ, что эти декларацій правъ не являются существеннымъ элементомъ въ американскихъ конституціяхъ; это скорѣе дань духу времени, нежели оплотъ того, что сами американцы считали за серьезное дѣло, такъ какъ истинный ходъ всего устройства выразился въ самыхъ конституціяхъ, которыя есть лишь демократизированныя конституціи Англіи: вмѣсто короля тамъ губернаторъ, избираемый опредѣленнымъ порядкомъ; таже система двухъ палатъ, тѣже постановленія H. c. act'a, тѣже рѣшенія о правѣ взиманія налоговъ и т. д. Такой же характеръ имѣетъ и федеральная конституція 1787 г. Она собственно не содержитъ даже никакихъ объявленій о правахъ, а прямо начинается съ практическихъ постановленій, какъ организуются федеральныя власти, какъ онѣ дѣйствуютъ, какова ихъ компетенція, каково ихъ взаимное отношеніе, какъ издаются федеральные законы, какъ они примѣняются и т. д. Вмѣсто всякихъ декларацій, во введеніи этой конституціи мы находимъ слѣдующія слова: „мы, народъ соеди-

ненныхъ штатовъ, въ видахъ обезпеченія для этихъ штатовъ безопасности и вѣчной свободы, постановляемъ и предписываемъ слѣдующую конституцію этихъ штатовъ». Больше во введеніи не было ничего. Но, разумѣется, вся важность этого конституціоннаго акта заключалась въ первыхъ словахъ, именно—«мы, народъ соединенныхъ штатовъ»... Такимъ образомъ, эта конституція получала значеніе акта народной воли.

IX. При перенесеніи этихъ понятій на французскую почву, они должны были сдѣлаться болѣе абстрактными, что и можно видѣть изъ извѣстной декларацiи 26 авг. 1789 г., принятой по предложенію Лаффайета, который участвовалъ въ войнѣ за независимость американскихъ колоній и принадлежалъ къ демократической конституціонной партіи во Франціи. Разсматривая декларацію правъ, мы должны отличать ее отъ конституціонныхъ законовъ, которые какъ и самая конституція 3-го сент. 1791, т.-е. первая французская конституція, явились постепенно, во всякомъ случаѣ—послѣ этой декларацiи, поэтому и важно опредѣлить, въ какое отношеніе къ этой конституціи должна была стать декларація правъ, съ точки зрѣнія французскаго учредительнаго собранія. Въ Америкѣ декларація явилась какъ-бы частицей конституціоннаго акта, не говоря уже объ «объявленіи о правахъ». А во Франціи, напротивъ, самый тонъ французской декларацiи, тотъ акцентъ, который является въ каждомъ ея постановленіи, показываетъ, что учредительное собраніе хотѣло сдѣлать изъ нея нѣчто большее. Американцы, издавая свою декларацію, говорили только о себѣ; они говорили, что въ силу естественнаго права, въ силу жалованныхъ имъ хартій и common law имъ принадлежатъ такія-то и такія-то права.

Напротивъ, самое названіе декларацiи 1789 г. указываетъ на нѣчто другое: «Декларація правъ человѣка и гражданина»—слѣдовательно, человѣка вообще, an und für sich, какъ говорятъ нѣмцы. Но прибавка—гражданина—является нѣсколько непонятной, такъ какъ гражданинъ долженъ быть гражданиномъ опредѣленнаго государства: если можно быть человѣкомъ вообще, то гражданиномъ вообще быть нельзя.

Слѣдовательно, эта декларація имѣла въ виду установленіе такихъ человѣческихъ и такихъ гражданскихъ правъ, которыя не только были бы примѣнимы при всѣхъ условіяхъ, но которыя вытекали бы изъ разума, изъ самой природы человѣка. Затѣмъ, мы читаемъ, что «такъ какъ забвеніе и презрѣніе естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ человѣка есть единственная причина бѣдности народа и порчи правительства, то представители фран-

цузскаго народа, собранные въ національное собраніе, рѣшили передъ лицомъ Высшаго Существа, объявить слѣдующія, неотчуждаемыя, естественныя, прирожденныя права человѣка, дабы всѣ граждане видѣли въ нихъ мѣрило правъ и обязанностей, правительство—указаніе на свои обязанности, и дабы дѣйствія послѣдняго, будучи постоянно сличаемы съ этими неизмѣнными правилами, незаконно не уклонялись отъ общей цѣли, и дабы всѣ требованія гражданъ, основанныя отнынѣ на непререкаемыхъ и безспорныхъ началахъ, клонились къ общей пользѣ и охраненію конституціи».

Изъ этого введенія видно, что въ декларацiи должны были заключаться такія начала, которыя были бы поставлены выше не только воли законодателя, но даже выше конституціоннаго акта, даже выше учредительной власти, которой вѣряется учрежденіе конституціи,—словомъ, декларація правъ должна была быть совокупностью такихъ принциповъ, въ которыхъ выразился бы самъ естественный законъ—droit naturel. Никогда еще человѣческій умъ не стремился подняться на такую высоту,—не только вообще надъ закономъ, но даже надъ учредительнымъ закономъ. Этимъ объясняется, почему декларація правъ присоединяется къ конституціямъ или ставится во главѣ ихъ только въ революціонный періодъ 1791—99 гг. Но во всякомъ случаѣ, если въ 1789 г. учредительное собраніе стремилось создать такую совокупность неизмѣняемыхъ принциповъ juris publici, то этимъ объясняется, почему и самые конституціонные акты должны были получить совершенно другое значеніе, т.-е. значеніе совокупности такихъ правилъ, которымъ подчиняются не только судебная и исполнительная власти, но и сама законодательная,—совокупности, слѣдовательно, нормъ, которыми опредѣляются учрежденія, права и обязанности всѣхъ дѣйствующихъ въ государствѣ властей, какъ въ ихъ отношеніяхъ между собой, такъ и въ отношеніяхъ къ гражданамъ. Этимъ объясняется значеніе конституціи, какъ основнаго закона, т.-е. закона, который не только не можетъ быть измѣненъ обыкновенной законодательной властью, но съ постановленіями котораго долженъ сообразоваться законодатель въ отправленіи своихъ обязанностей. Таково, дѣйствительно, и есть юридическое значеніе конституціонныхъ актовъ въ томъ смыслѣ, какъ они существуютъ и примѣняются въ конституціонныхъ государствахъ. Но разсмотримъ, въ чемъ именно заключается, въ чемъ практически осязательно выражается это различіе между закономъ конституціоннымъ и закономъ обыкновеннымъ. Для того, чтобы установить это различіе нужно было

создать особый способъ, особый порядокъ разсмотрѣнія и изданія конституціонныхъ законовъ, нужно было создать еще новую высшую власть—учредительную.

X. Въ Англіи тѣмъ собственно отличается государственное устройство, что въ принципѣ имѣются извѣстныя правила, которые принимаются за основу закона, и каждый законъ можетъ быть изданъ парламентомъ, т.-е. двумя палатами съ утвержденіемъ короля. На этомъ основаніи знаменитый коментаторъ англійской конституціи, *Блакстонъ*, говоритъ, что парламенту доступно все физически возможное. Но въ примѣненіи новыхъ конституціонныхъ понятій на материкѣ Европы и въ Америкѣ изданіе конституціонныхъ актовъ не можетъ принадлежать, въ принципѣ, обыкновенной законодательной власти, вслѣдствіе чего требуются или особыя учрежденія, или особый порядокъ для разсмотрѣнія тѣхъ поправокъ, которыя предлагаются въ конституціи, и для изданія новыхъ конституціонныхъ законовъ. Такимъ образомъ, отправленіе учредительной власти опредѣляется совершенно особымъ способомъ, подлежитъ дѣйствію совершенно особенныхъ правилъ, которыя, принимая во вниманіе дѣйствующее право различныхъ конституціонныхъ государствъ, раздѣлены на три категоріи. *Къ первой* — мы относимъ такія государства, въ которыхъ власть учредительная не предоставляется обыкновенной законодательной власти. *Ко второй* — такія, въ которой власть учредительная, хотя и предоставляется обыкновенной законодательной, но тѣмъ не менѣе самое изданіе конституціонныхъ законовъ или поправокъ къ нимъ обставлено большими или меньшими затрудненіями. Наконецъ, къ *третьей* категоріи относятся государства, которыя не представляютъ никакого различія въ изданіи законовъ конституціонныхъ и обыкновенныхъ. Къ первой категоріи относятся, ближайшимъ образомъ, Американскіе штаты; затѣмъ Швейцарская республика и нѣкоторыя изъ монархическихъ государствъ, напр., Бельгія.

Въ Сѣверо-американскихъ соединенныхъ штатахъ такъ называемая ревизія конституціи, т.-е. измѣненіе конституціонныхъ законовъ, разъ уже изданныхъ, обезпечивается, главнымъ образомъ, въ видахъ огражденія конституцій отдѣльныхъ штатовъ, такъ какъ американская конституція — федеральная и естественно, слѣдовательно, вытекающая изъ соглашенія отдѣльныхъ штатовъ, законными органами которыхъ признаются мѣстный сенатъ и палата депутатовъ. Если иниціатива ревизіи идетъ отъ федеральнаго конгресса, то поправка отдается на ратификацію мѣстныхъ магистратуръ и считается принятой, если $^3/_4$ всего числа

штатовъ выскажутся за нее. Такъ, въ 1865 г. поправка, которой отмѣнялось рабство и признавалось равенство цвѣтнаго населенія, изъ 37 штатовъ была принята 30, и такимъ образомъ она была обнародована въ смыслѣ новой интегральной части американской конституціи. Если инціатива пересмотра идетъ отъ магистратуръ отдѣльныхъ штатовъ, то избираются для обсужденія предлагаемой поправки мѣстные конвенты, и затѣмъ она считается принятой если $^3/_4$ штатовъ выскажется за нее.

Въ Швейцаріи является еще большее обезпеченіе для этой учредительной власти народа: каждое предложеніе поправки, внесенное въ федеральный совѣтъ и принятое имъ, подвергается всенародному голосованію, и поправка считается принятой, если большинство кантоновъ и населенія выскажутся за нее. (Большинство кантоновъ и большинство населенія — важно въ томъ отношеніи, что первое требованіе обезпечиваетъ интересы мелкихъ кантоновъ, а второе—интересы кантоновъ большихъ, каковы, напр., Бернъ, имѣющій населеніе ровное населенію многихъ небольшихъ кантоновъ, вмѣстѣ взятыхъ).

Затѣмъ, во Франціи учредительная власть отправляется соединеннымъ собраніемъ законодательныхъ учрежденій, т.-е. сената и палаты депутатовъ. Каждая поправка конституціи обсуждается прежде раздѣльно, и если она будетъ принята большинствомъ голосовъ и въ сенатѣ, и въ палатѣ депутатовъ, тогда оба эти учрежденія соединяются въ національное собраніе, гдѣ дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ.

Здѣсь мы видимъ, слѣдовательно, не непосредственное народное голосованіе, а какъ-бы задержку проэкта ревизіи.

Въ Бельгіи или, лучше сказать, по бельгійской системѣ, такъ какъ она примѣняется и въ другихъ государствахъ, заимствовавшихъ ее у Бельгіи, порядокъ пересмотра опредѣляется такъ, что если необходимость извѣстной поправки будетъ признана сенатомъ, палатой депутатовъ и королемъ, то существующія палаты немедленно распускаются и на мѣсто ихъ избираются новыя съ спеціальной цѣлью обсужденія этой поправки.

Такимъ образомъ, эта система стоитъ на порогѣ съ системой народнаго голосованія и съ той системой, въ которой власть учредительная не отдѣлена отъ власти законодательной.

Приводя различныя правила для пересмотра конституціонныхъ актовъ, мы указали, что ко второй группѣ государствъ относятся тѣ, въ коихъ не проведено принципіальнаго различія между властью законодательной и властью учредительной, но тѣмъ не менѣе постановлены извѣстныя, болѣе строгія, формы

для отмѣны или для пересмотра конституціонныхъ актовъ. Самое главное изъ этихъ постановленій заключается въ томъ, что для принятія конституціонныхъ поправокъ требуется усиленное большинство голосовъ. Для принятія простыхъ законовъ, обыкновенныхъ, требуется абсолютное большинство, для принятія конституціонныхъ законовъ—большинство двухъ третей, а иногда—$^3/_4$ голосовъ, согласно постановленію различныхъ государствъ.

XI. Наконецъ, послѣднюю, третью, группу составляютъ такія государства, въ которыхъ не требуется даже усиленнаго большинства голосовъ, но тѣмъ не менѣе устанавливается для обсужденія законовъ, имѣющихъ конституціонный характеръ, болѣе долгій промежутокъ времени. Сюда относится Прусская конституція, которая постановляетъ, что между первымъ и вторымъ чтеніемъ, т.-е. между моментомъ предложенія и моментомъ обсужденія поправки, должны пройти minimum 21 день; такъ какъ предполагается, что въ теченіи трехъ недѣль, если бы даже при первомъ чтеніи слишкомъ поспѣшно было принято какое-нибудь новое правило или начало, палаты успѣютъ обсудить предложеніе вполнѣ и измѣнить свое первоначальное рѣшеніе.

Итакъ, во всякомъ случаѣ при тѣхъ или другихъ правилахъ относительно разсмотрѣнія конституціонныхъ законовъ, имѣютъ цѣлью обезпечить извѣстную серьезность, основательность при ихъ обсужденіи и отдѣлить ихъ, относительно самыхъ формъ изданія, отъ законовъ обыкновенныхъ. Такимъ образомъ, существованіе конституціонныхъ актовъ, которые являются результатомъ власти учредительной, въ которыхъ содержатся основныя начала государственнаго устройства, начала, съ которыми долженъ сообразоваться законодатель при изданіи обыкновенныхъ законовъ,—есть первая черта государствъ, относящихся къ конституціонному типу.

Но затѣмъ, изъ самаго содержанія конституціи вытекаютъ нѣкоторыя другія черты тѣхъ конституціонныхъ порядковъ, на которыхъ намъ теперь предстоитъ остановиться. Какъ мы уже намекали выше, въ конституціонномъ актѣ содержатся опредѣленія главныхъ началъ государственнаго устройства, слѣдовательно, общія принципы, коими опредѣляется организація государственныхъ властей, ихъ взаимныхъ отношеній, правила ихъ дѣйствій; въ иныхъ конституціонныхъ актахъ мы находимъ опредѣленіе главныхъ началъ государственнаго управленія. Но этимъ еще не опредѣляется, такъ сказать, свойство конституціонныхъ актовъ, поскольку они характеризуютъ конституціонный государ-

ственный порядокъ. Однимъ изъ существенныхъ элементовъ этого порядка является обезпеченіе извѣстныхъ правъ личной и общественной свободы.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Конституціонныя гарантіи и раздѣленіе властей.

А. *Обезпеченіе личной и общественной свободы.*

Говоря выше о развитіи конституціонныхъ началъ или актовъ на континентѣ Европы, мы имѣли уже случай замѣтить, что этимъ актамъ во Франціи предшествовала извѣстная «Déclaration des lois de l'homme et du citoyen» (Декларація правъ человѣка и гражданина). Мы видѣли, какое значеніе должна была получить эта Декларація, и вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ это значеніе впослѣдствіи видоизмѣнилось, т.-е. существенныя постановленія Декларація вошли въ составъ обыкновенныхъ конституціонныхъ актовъ и по общему правилу составляютъ здѣсь особый отдѣлъ, въ которомъ заключаются постановленія, касающіяся личныхъ и общественныхъ правъ гражданина.

При разсмотрѣніи этого отдѣла конституціонныхъ актовъ необходимо, конечно, указать, что пріемъ, которымъ пользовалось учредительное собраніе для установленія особыхъ правъ человѣка, не можетъ быть признанъ вѣрнымъ; именно, оно разсматривало эти права, какъ естественную принадлежность человѣческой личности и какъ совокупность такихъ правъ, которыя принадлежатъ человѣку по самой его природѣ и которыя, слѣдовательно, какъ таковые, должны быть гарантированы государственнымъ устройствомъ, государственной властью. Но этотъ пріемъ невѣренъ по стольку, по сколько онъ указываетъ на основанія обозначенныхъ правъ.

При разсмотрѣніи отдѣльныхъ опредѣленій декларація видно, что они указываютъ именно на тѣ права, которыя исторически получили особенную важность въ ту минуту, когда дѣйствовало французское учредительное собраніе, что, слѣдовательно, вопросъ объ этихъ правахъ возникъ и назрѣлъ вслѣдствіе исторически признанныхъ обстоятельствъ, что всѣ тѣ права, о которыхъ го-

воритъ декларація 1789 г., являются результатомъ извѣстнаго историческаго развитія, движенія европейскихъ обществъ, и при разсмотрѣніи этого развитія необходимо имѣть въ виду тѣ обстоятельства, тѣ злоупотребленія стараго порядка, которыя вызвали необходимость и стремленіе къ гарантіи именно этихъ правъ.

I. Къ нимъ прежде всего декларація относитъ *личную свободу*, liberté individuelle. Принципъ этотъ исторически уяснился и утвердился въ Англіи и во всѣхъ конституціяхъ американскихъ штатовъ. То, о чемъ говорилось въ декларації, и то, что она старалась выставить какъ естественное право человѣка, есть право быть гарантированнымъ отъ произвольно налагаемыхъ арестовъ и наказаній, опредѣляемыхъ не судебнымъ порядкомъ. Принципъ этотъ содержится уже въ знаменитой Великой хартіи, а утвержденъ онъ былъ, какъ мы видѣли, изданіемъ *H. c. act'a*; одинаково этотъ принципъ признанъ какъ всѣми отдѣльными американскими конституціями, такъ и федеральной конституцією 1788 г.

Принципъ, на которомъ строится это начало личной свободы заключается въ томъ, что никто не можетъ быть лишенъ правъ, ему принадлежащихъ, иначе, какъ за совершеніе такого дѣйствія, которымъ онъ нарушаетъ извѣстныя существенныя права общества и установленный въ немъ порядокъ, т.-е. иначе, какъ за совершеніе проступленія. Разъ мы произносимъ слово—*преступленіе*, то мы этимъ естественно предполагаемъ положительный законъ, который воспрещаетъ извѣстное дѣяніе подъ страхомъ наказанія: nullum crimen sine lege, т.-е. для того, чтобы какой-нибудь поступокъ могъ сдѣлаться предметомъ уголовнаго преслѣдованія, необходимъ законъ, воспрещающій этотъ поступокъ подъ страхомъ наказанія.

Эта форма устанавливаетъ тотъ принципъ, что каждое дѣяніе воспрещенное закономъ, должно быть въ тоже время обложено наказаніемъ со стороны самой законодательной власти, т.-е. законодательная власть должна опредѣлить мѣру наказанія, соотвѣтствующую винѣ лица, совершившаго извѣстное дѣяніе. Таковы естественныя послѣдствія того принципа, что никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему правъ иначе, какъ за преступленіе, предусмотрѣнное закономъ. Но для того, чтобы извѣстное дѣяніе могло быть вмѣнено данному лицу въ преступленіе, необходимо разсмотрѣть: во 1) всѣ тѣ признаки, которые въ себѣ это дѣяніе содержитъ, и опредѣлить, насколько оно подходитъ подъ изданный законъ; во 2) необходимо разсмотрѣніе всѣхъ тѣхъ обстоятельствъ, при которыхъ лицо совершило

преступленіе, и соотвѣтственно которымъ оно можетъ быть подвергнуто наказанію, въ той или другой мѣрѣ. Органомъ примѣненія этихъ законовъ является другая власть—*судебная*: Отсюда получается полная формула, *что никто не можетъ быть лишенъ своихъ правъ иначе, какъ за преступленіе и по суду.*

Отсюда вытекаетъ, что и предварительныя дѣйствія, именно привлеченіе къ отвѣтственности, принятіе предварительныхъ мѣръ противъ уклоненія отъ явки въ судъ посредствомъ побѣга или другимъ какимъ-нибудь способомъ, слѣдовательно, заключеніе подъ стражу, взятіе залога, назначеніе опеки, — всѣ эти мѣры должны быть точно также опредѣляемы властью судебной, которая въ этихъ случаяхъ примѣняетъ общее постановленіе закона сообразно индивидуальнымъ свойствамъ каждаго дѣла и каждаго отдѣльнаго лица. Такимъ образомъ, эти принципы противополагаются наказаніямъ, налагаемымъ помимо правилъ, установляемыхъ уголовнымъ законодательствомъ, — налагаемымъ властью не судебной, а административной или какими-нибудь чрезвычайными судами. Собраніе имѣло въ виду примѣненіе такихъ мѣръ для взысканія и такихъ мѣръ арестовъ, какія практиковались во Франціи посредствомъ такъ называемыхъ lettres de cachets (тайныхъ указовъ), т. е. заключеніе лицъ посредствомъ секретныхъ распоряженій, исходящихъ отъ королевской власти, которая давала ихъ въ значительномъ числѣ, особенно въ XVIII ст.

Такимъ образомъ, обезпеченіе правъ личной свободы, именно въ этомъ смыслѣ, было вызвано весьма реальными, историческими фактами, и относящіяся сюда постановленія деклараціи, которыя затѣмъ вошли и въ другіе конституціонные акты, заключаются въ томъ, что, во 1) никто не можетъ быть лишенъ своихъ правъ иначе какъ за преступленіе и по суду, и во 2) никто не можетъ быть изъятъ изъ вѣдѣнія своихъ естественныхъ судей. Въ этой приблизительно формѣ всѣ конституціонные акты говорятъ объ обезпеченіи правъ личной свободы.

II. Второй разрядъ правъ, которыя имѣетъ въ виду декларація, есть *права имущественныя.* Та статья, которая вводитъ право собственности въ число естественныхъ правъ, гласитъ, что естественное неотчуждаемое право есть свобода собственности. Но, конечно, менѣе всего это право можетъ быть названо естественнымъ, такъ какъ всѣ условія пріобрѣтенія, пользованія и отчужденія собственности возникаютъ исторически и притомъ въ различныхъ государствахъ различно. Тѣмъ не менѣе государство имѣетъ въ виду такія условія, при которыхъ собственность, при-

знанная общимъ закономъ, можетъ быть ограждена отъ частныхъ произвольныхъ мѣръ. Сюда относится, во-первыхъ, *конфискація имуществъ*. Конфискація имущества развилась въ феодальную эпоху, когда принципъ собственности вообще не могъ быть твердо установленъ, когда принципъ частной собственности отсутствовалъ, такъ какъ самая форма землевладѣнія была построена на началахъ, далеко отличныхъ отъ современнаго понятія о собственности. Въ принципѣ, вся земля въ каждой странѣ принадлежала сюзерену, отъ котораго подъ условіемъ вѣрности и отбыванія различныхъ государственныхъ повинностей получали ее его вассалы.

Поэтому понятно само собой, что такое условное владѣніе могло быть прекращено, какъ только вассалъ оказывался невѣрнымъ по отношенію къ своему сюзерену; нарушалъ, напр., земскій миръ, или вообще совершалъ преступленіе, въ силу котораго онъ подподалъ подъ дѣйствіе тогдашнихъ уголовныхъ законовъ. Отсюда конфискація имущества, какъ послѣдствіе простыхъ преступленій и какъ послѣдствіе государственныхъ преступленій, усиливалась еще такъ называемой «порчей» крови, которая состояла въ томъ, что потомство наказываемаго признавалось неспособнымъ къ наслѣдованію и имущество обращалось въ казну. Но съ развитіемъ понятія о собственности, естественно, что принципъ конфискаціи представился несправедливымъ, такъ какъ при конфискаціи имущества наказываются сверхъ лицъ виновныхъ и тѣ, которыя не совершили преступленія, именно нисходящее потомство, такъ что, при примѣненіи принципа индивидуальной отвѣтственности, распространеніе этого наказанія на нисходящее потомство сдѣлалось уже несправедливымъ: если человѣкъ лишается правъ состоянія, то онъ разсматривается какъ умершій, и, слѣдовательно, его имущество поступаетъ къ его законнымъ наслѣдникамъ. На этомъ основаніи, конфискація устранена конституціонными постановленіями европейскихъ государствъ. Но, съ другой стороны, самый объектъ права собственности можетъ быть необходимъ для общественнаго употребленія. Въ тѣхъ случаяхъ, когда государственный интересъ сталкивается съ частнымъ, послѣдній естественно долженъ уступать; слѣдовательно, когда частное имущество требуется для общественнаго употребленія, то государство имѣетъ право на его отчужденіе.

Этотъ принципъ признается и декларацією правъ, а слѣдовательно, и всѣ тѣ постановленія европейскихъ государствъ, которыя восприняли это начало, но — продолжаетъ декларація и всѣ конституціонные акты — подъ условіемъ предварительнаго и спра-

ведливаго вознагражденія, т. е. соотвѣтственно стоимости имущества и соотвѣтственно также тѣмъ убыткамъ, которые несетъ лицо, теряющее извѣстный объектъ собственности.

III. Затѣмъ другая область правъ имѣетъ цѣлью обезпечить возможность свободнаго проявленія личности во внѣшнемъ мірѣ, ея дѣятельности, какъ экономической, имѣющей цѣлью удовлетвореніе ея матеріальныхъ интересовъ, такъ и дѣятельности нравственной и умственной. Сюда относятся прежде всего постановленія, гарантирующія такъ называемую *свободу труда*. То, что въ декларацiи правъ, затѣмъ, конституцiей 1791 года и всѣми европейскими конституцiями, разумѣлось подъ именемъ свободы труда, содержитъ въ себѣ слѣдующіе признаки: 1) каждый гражданинъ въ правѣ избирать для себя тѣ занятія, которыя соотвѣтствуютъ его интересамъ, въ которыхъ онъ болѣе всего надѣется выиграть. Этотъ принципъ свободы выбора занятій, при старомъ порядкѣ, былъ ограниченъ началомъ монополія вслѣдствіе цеховой организацiи ремеслъ и гильдейской организацiи разныхъ видовъ торговли. Эти монопольныя корпорацiи сосредоточивали въ своихъ рукахъ право на различныя отрасли труда и такъ какъ они, по большей части, были немногочисленны, то тѣмъ болѣе тяжело ложились эти монополiи на массу остальнаго населенія, принужденнаго жить своимъ трудомъ. Поэтому, отмѣна цеховыхъ и гильдейскихъ монополій явилась одной изъ главнѣйшихъ цѣлей французской революцiи. Но декларацiя относитъ это право на выборъ занятій къ числу естественныхъ, личныхъ правъ. Отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы въ интересахъ частныхъ лицъ или въ интересахъ государства это право занятій нельзя было бы ограничить извѣстными постановленіями, не имѣющими характера монополіи. Эти ограниченія сами собой вытекаютъ изъ тѣхъ изъятій, которыя можно представить себѣ изъ правила, что каждый является лучшимъ судьей въ своемъ дѣлѣ. При свободѣ обмѣна услугъ, каждый является, въ принципѣ, лучшимъ судьей тѣхъ услугъ, которыя ему предлагаютъ, но лишь при условiи возможности судить о качествѣ получаемыхъ услугъ. Но есть масса услугъ, пользуясь которыми, лицо легко можетъ быть введено въ заблужденіе или въ обманъ. Существуетъ цѣлый рядъ такихъ занятій, напр., доктора, адвоката и т. п., въ которыхъ одно лицо предлагаетъ такія услуги, относительно которыхъ другое лицо не въ состоянiи разобрать, что ему предлагаютъ. Вотъ для нихъ-то устанавливаются такія условія, въ силу которыхъ они должны доказать свою подготовленность въ предлагаемыхъ услугахъ; 2) съ признаніемъ свободы труда

является для каждаго возможность веденія своего предпріятія сообразно его интересамъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, сообразно взглядамъ на лучшіе пріемы производства, которые онъ себѣ усвоилъ. Самое простое и вовсе не философское разсужденіе можетъ всякаго убѣдить, что каждый трудъ, разъ онъ выходитъ за предѣлы механическаго труда, есть актъ творчества. Само собою разумѣется, что творчество можетъ быть только свободнымъ, такъ какъ понятіе свободы содержится въ понятіи творчества, какъ понятіе тяжести — въ понятіи тѣла. Этимъ объясняется, почему тамъ, гдѣ существуетъ строгая внѣшняя регламентація занятій, нѣтъ ни духа изобрѣтеній, ни прогресса въ какомъ-либо дѣлѣ. Тѣмъ не менѣе, при извѣстныхъ историческихъ обстоятельствахъ, внѣшняя правительственная регламентація является неизбѣжнымъ результатомъ положенія вещей. Дѣло въ томъ, что монополія устраняя конкурренцію, этимъ самымъ приводитъ человѣка къ самодовольствію и устраняетъ всякіе мотивы къ тому, чтобы онъ прилагалъ новыя усилія къ улучшенію производства, къ введенію въ него какихъ-нибудь новыхъ пріемовъ. Въ силу этихъ условій всѣ производства выродились до такой степени, что само государство стало терпѣть ущербъ въ своихъ собственныхъ доходахъ. Этимъ объясняется то гигантское, можно сказать, усиліе, которое было сдѣлано, чтобы поднять національную промышленность, дѣятельностью Кольбера. Кольберъ хотѣлъ возстановить и улучшить производство путемъ основанія новыхъ фабрикъ, заводовъ, посредствомъ выписки новыхъ мастеровъ и т. п. Въ этомъ отношеніи, дѣйствительно, было сдѣлано весьма многое. Но разъ государство беретъ на себя иниціативу такого дѣла, оно, что весьма естественно, дѣйствуетъ тѣмъ же регламентирующимъ путемъ, слѣдствіемъ чего и явился цѣлый рядъ полицейскихъ законодательствъ, касающихся производства, — опредѣленіе, сколько на какой фабрикѣ можетъ быть рабочихъ, какъ производить извѣстные предметы, напр., ткать, какой ширины должно быть полотно, во что красить различныя сукна и т. д. Отступленіе отъ этихъ правилъ влекло за собой штрафы, конфискаціи, выставленіе у позорнаго столба фабрикантовъ и т. п. Отсюда понятно, что промышленность, вырожденная дѣятельностью Кольбера, пала, тѣмъ болѣе, что за нимъ шли люди, для которыхъ созданное имъ орудіе, независимо даже отъ ихъ желанія, сдѣлалось средствомъ привести всю промышленность въ полный застой; поэтому, весьма многія изобрѣтенія, которыя были сдѣланы французами, перепродавались въ Англію, Голландію и другія страны.

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л.

Но установивъ принципъ устраненія правительственной регламентаціи, не должно думать, чтобы онъ, въ практическомъ своемъ примѣненіи, не долженъ быть ограниченъ. Есть условія, которыя, естественно, вызываютъ государственную дѣятельность. Государство въ такомъ случаѣ становится на мѣсто производителя, если имѣетъ въ виду, что извѣстныя отрасли промышленности будутъ преуспѣвать, при дѣйствіяхъ, съ своей стороны, благопріятныхъ экономической дѣятельности и вообще условіямъ производства, въ особенности въ отношеніи заводовъ, фабрикъ и т. п. Опредѣленіе, напр., отношеній предпринимателей къ рабочимъ, установленіе размѣра пользованія женскимъ и дѣтскимъ трудомъ, устройство школъ для дѣтей рабочихъ — нисколько не является ограниченіемъ свободы труда; всѣ эти условія не имѣютъ отношенія къ производству, но относятся прямо къ общимъ государственнымъ интересамъ; они могутъ вызывать и вызываютъ цѣлый рядъ законодательствъ, которыя подъ именемъ фабричнаго законодательства, составляютъ многообразныя постановленія, нисколько не стѣсняющія свободы труда.

IV. Въ связи со свободою труда находится *свобода передвиженія*, которая заключается въ томъ, что каждое лицо можетъ, во-первыхъ, избирать для себя осѣдлость сообразно своимъ интересамъ, и, во-вторыхъ, переносить свое постоянное пребываніе въ тотъ или другой центръ или же ради своихъ промышленныхъ, торговыхъ и другихъ цѣлей отлучаться на время съ мѣста своего постояннаго жительства.

Этотъ принципъ, въ прежнемъ законодательствѣ, опредѣленъ былъ вполнѣ отрицательно; именно, законодательство, во первыхъ, въ видахъ ложно понятыхъ экономическихъ цѣлей удерживало значительную часть населенія прикрѣпленною къ опредѣленному мѣсту жительства, изъ котораго никто не могъ отлучиться безъ предварительнаго разрѣшенія и безъ взятія опредѣленнаго вида; между тѣмъ, свобода передвиженія является однимъ изъ существенныхъ средствъ обезпеченія экономическихъ предпріятій. Отсюда проистекаетъ и то дѣйствіе, которое началось въ законодательствахъ въ пользу права отлучаться безъ предварительнаго разрѣшенія и даже безъ взятія установленнаго вида. Нужно сказать, это одинъ изъ тѣхъ вопросовъ, которые очень медленно разрѣшались въ полицейскихъ уставахъ западно-европейскихъ государствъ, такъ что собственно только въ нынѣшнемъ столѣтіи свобода передвиженія дѣйствительно была обезпечена законодательнымъ путемъ.

Какъ свобода труда, такъ и свобода передвиженія есте-

ственно имѣютъ, главнѣйшимъ образомъ, важность съ точки зрѣнія экономическихъ интересовъ. Но, затѣмъ, къ области интересовъ духовныхъ относятся — *свобода печати* и *свобода вѣроисповѣданій* или *свобода совѣсти*. Не останавливаясь на длинной и сложной исторіи тѣхъ и другихъ понятій, мы опредѣлимъ только, въ чемъ заключается существо ихъ на основаніи постановленій отдѣльныхъ конституціонныхъ актовъ. Свобода печати въ томъ видѣ, какъ она формулирована, отрицательно опредѣляется тѣми условіями, въ которыя она была поставлена въ прежнее время; именно, главнѣйшимъ ея ограниченіемъ являлось то правило, что ни одно произведеніе печати не можетъ появиться въ свѣтъ безъ предварительнаго разсмотрѣнія его органами правительственной власти, слѣдовательно, безъ предварительной цензуры. Этотъ чисто отрицательный признакъ необходимо имѣть въ виду при опредѣленіи тѣхъ положительныхъ правъ, которыя установлены какъ декларацiей, такъ и другими конституціонными актами.

V. *Свобода печати* въ 1789 г. прежде всего была провозглашена въ видѣ отмѣны предварительной цензуры; въ этомъ, собственно, заключалась первая мѣра, которая была принята учредительнымъ собраніемъ. Въ той же самой формѣ, можно сказать, она появилась и въ Англіи. Въ Англіи еще въ періодъ Тюдоровъ, при Елизаветѣ, явилось постановленіе, въ силу котораго ни одно печатное произведеніе не могло появиться въ свѣтъ безъ разрѣшенія канцлера или тѣхъ должностныхъ лицъ, которымъ поручалось разсмотрѣніе сочиненій. Впослѣдствіи, это право королевской власти подтверждалось и возобновлялось парламентомъ и носило названіе «акта о дозволеніи». Но въ 1694 г., слѣдовательно, при Вильгельмѣ III, парламентъ не возобновилъ этого полномочія, и такимъ образомъ предварительная цензура уничтожилась сама собой. Всѣ проступки, совершаемые путемъ печати, были поручены общимъ судамъ, и нужно сказать, что, въ нѣкоторые періоды, эти англійскіе суды дѣйствовали съ такой силой по отношенію къ печати, что иногда даже заставляли сожалѣть о временахъ предварительной цензуры. Но во Франціи, съ появленіемъ декларацiи, печать была поставлена совершенно внѣ закона, что собственно не могло быть цѣлесообразно, ибо, во-первыхъ, путемъ печати могутъ быть совершаемы различныя преступленія, какъ въ отношеніи частныхъ лицъ, такъ и въ отношеніи государства,—возбужденіе къ возстанію, къ неповиновенію законамъ и пр. Отсюда вытекаетъ само собой, что съ устраненіемъ предварительной цензуры должны быть установлены правила, касающіяся порядка преслѣдованія проступковъ, совершенныхъ путемъ

печати, слѣдовательно, изданіе уголовныхъ законовъ по дѣламъ этого рода и затѣмъ опредѣленіе самого судебнаго разбирательства. Въ революціонную эпоху, однако, эти правила не были установлены, такъ что печать въ теченіи всего времени, съ 1789 г. до Наполеона I, оставалась внѣ законовъ, и то она пользовалась необузданной свободой, то подавлялась отдѣльными торжествующими партіями. Такъ, въ числѣ лицъ, погибшихъ на гильотинѣ во время террора, фигурируетъ длинный рядъ журналистовъ и литераторовъ.

Затѣмъ, подъ дѣйствіемъ конституціи 1795—99 г. хотя гильотина и перестала уже дѣйствовать, но ее замѣнила депортація,—ссылка въ мѣста отмѣнно вредныя для здоровья; и директорія весьма часто прибѣгала къ депортаціи журналистовъ цѣлыми десятками и даже болѣе, прибѣгая въ тоже время къ фразеологіи, которая вообще отличаетъ ту эпоху. Напр., послѣ переворота 18 фруктидора 1797 г. множество журналистовъ было депортировано, причемъ директорія представила предварительно доказательство о необходимости этой мѣры, изъясняя, что территорія республики должна быть очищена съ быстротою молніи отъ тигровъ, которые ее раздираютъ, и что эти чудовища, которыхъ самое бытіе оскорбляетъ природу, должны быть отправлены въ самыя ужасныя мѣстности, что и было исполнено.

Весьма естественно, что при Наполеонѣ I, который вообще ограничилъ внѣшнія формы политической свободы, печать подчинилась весьма строгимъ правиламъ. Во-первыхъ, всѣ журналы, за исключеніемъ 13, были закрыты, а во-вторыхъ, эти 13 оставлены подъ тѣмъ условіемъ, чтобы они не говорили ничего противнаго интересамъ республики и арміи,—условіе весьма неопредѣленное, и Наполеонъ могъ сокращать нехорошее число 13 до другихъ, лучшихъ—10, 8 и т. д., что дѣйствительно и было имъ исполнено.

Такимъ образомъ, законодательство по дѣламъ печати во Франціи въ томъ смыслѣ, что печать освобождалась отъ дѣйствія предварительной цензуры и подчинялась за проступки, ею совершаемые, общимъ судамъ, начинается со времени реставраціи, главнымъ образомъ съ указа 1818 г., который является отчасти образчикомъ для другихъ европейскихъ государствъ, и съ этого времени уже не конституціоннымъ путемъ, а законодательнымъ постепенно устанавливаются и вырабатываются правила о судебной отвѣтственности авторовъ печатныхъ произведеній, редакторовъ и издателей журналовъ и пр. Вмѣстѣ съ тѣмъ устраняются тѣ внѣшнія ограниченія, которыя вводились въ за-

конодательство въ разное время, напр., требованіе большихъ налоговъ, высокая штемпельная пошлина, для того, чтобы ограничить число читателей увеличеніемъ подписной цѣны и т. п. Вообще, въ конституціяхъ постановляется одно общее правило, что печать не можетъ быть подвержена предварительной цензурѣ; въ нѣкоторыхъ конституціяхъ являются еще нѣкоторыя незначительныя прибавленія, напр., воспрещеніе устанавливать высокіе залоги; но собственно конституціонныя постановленія почти исключительно ограничиваются провозглашеніемъ того начала, что предварительная цензура не можетъ быть возстановлена, а также и правила о привлеченіи авторовъ, редакторовъ и издателей къ отвѣтственности. Наконецъ, самое опредѣленіе проступковъ, совершаемыхъ путемъ печати является уже дѣломъ спеціальныхъ узаконеній.

Вообще, въ настоящее время этотъ вопросъ не можетъ считаться вполнѣ завершившимся; можно назвать лишь отдѣльные главные законы, подъ дѣйствіемъ которыхъ находится современная печать въ большихъ государствахъ Европы, напр., обще-германскій законъ 1874 г., французскій законъ 1881 г., австрійскій 1883 г. Всѣ они составлены приблизительно въ одномъ и томъ же духѣ, но нѣкоторыя германскія законодательства содержатъ въ себѣ еще такія начала, которыя, вѣроятно, въ послѣдующее время будутъ устранены.

VI. Затѣмъ слѣдуетъ *свобода совѣсти* или *свобода вѣроисповѣданія*. Существо ея также ближайшимъ образомъ можетъ быть опредѣлено признаками отрицательными, т.-е. тѣми условіями, въ которыя были поставлены иновѣрцы въ отношеніи господствующей церкви. При старомъ порядкѣ, церковныя отношенія опредѣлялись, главнымъ образомъ, тѣмъ, что въ каждомъ государствѣ была церковь, признаваемая господствующей, но дѣло было не въ томъ, какая именно церковь господствующая. И результатомъ этого принципа являлось стѣсненіе, въ болѣе или менѣе значительной степени, свободы вѣроисповѣданія и ограниченіе различныхъ правъ иновѣрцевъ. Такъ, во Франціи господствующею церковью была католическая, она одна имѣла право отправлять богослуженіе открыто; отправленіе богослуженія для другихъ исповѣданій было воспрещено. Слѣдовательно, это право установилось съ того момента, когда во Франціи въ 1685 году отмѣненъ былъ Нантскій эдиктъ, изданный Генрихомъ IV въ 1590 г. для установленія религіознаго мира послѣ вѣроисповѣдныхъ войнъ XVI в.; эдиктъ этотъ былъ изданъ въ качествѣ вѣчнаго и непремѣннаго—perpétuel; но уже при преемникѣ Генриха IV онъ

очень быстро ослаблялся въ своемъ примѣненіи, и, наконецъ, въ 1685 г. онъ былъ отмѣненъ совершенно.

Господствующая церковь, во-первыхъ, одна имѣла право на публичное богослуженіе, и во-вторыхъ, только лица, принадлежащіе къ господствующей церкви, могли пользоваться всѣми гражданскими и политическими правами; слѣдовательно, протестанты и другіе лица, не принадлежащіе къ господствующей церкви, были ограничены не только въ политическихъ, но и въ гражданскихъ правахъ. Наконецъ третье, что не составляло, впрочемъ, необходимаго послѣдствія, но фактически было таковымъ,—это преслѣдованіе тѣхъ лицъ, которыя не принадлежали къ господствующей церкви. Такъ, напр., во Франціи, послѣ отмѣненія Нантскаго эдикта, Гугеноты преслѣдуются въ такой мѣрѣ, что они десятками тысячъ оставляли Францію и лишали ее, такимъ образомъ, самой трудолюбивой и зажиточной части населенія. Но они должны были покидать свое отечество, благодаря драгонадамъ Людовика XIV. Подъ именемъ драганадъ разумѣлась мѣра, придуманная извѣстнымъ военнымъ министромъ Людовика XIV, Лювуа; она имѣла цѣлью обращать гугенотовъ въ католическую вѣру посредствомъ военныхъ постоевъ, для чего драгунскія команды направлялись въ тѣ мѣстности, гдѣ было больше всего гугенотовъ, и эти «миссіонеры въ ботфортахъ», какъ ихъ мѣтко прозвали Французы, заставляли гугенотовъ массами покидать отечество.

Къ таковымъ же послѣдствіямъ приводилъ этотъ принципъ государственной церкви и въ Англіи, гдѣ только лица, принадлежащія къ епископальной церкви, т.-е. исповѣдующія тѣ 39 статей вѣры, которыя были утверждены въ 1562 г., могли занимать общественныя должности и пользоваться всѣми гражданскими правами, и только одна англійская церковь имѣла право на общественное отправленіе своего богослуженія. Вся исторія реформаціи въ Англіи есть исторія страшныхъ гоненій сначала на католиковъ, потомъ на протестантовъ, потомъ опять на католиковъ, и мы уже видѣли, что при Карлѣ II «Test act» устранилъ всѣхъ лицъ, не принадлежащихъ къ епископальной церкви, отъ права на занятіе какихъ-либо общественныхъ должностей. Но сюда присоединились и другія мѣры, установленныя при Яковѣ I послѣ такъ называемаго пороховаго заговора, имѣющаго цѣлью взорвать парламентъ, когда тамъ будетъ находиться король. Заговоръ былъ составленъ католиками, но былъ своевременно открытъ, и виновники его понесли наказаніе; но сверхъ того, вышелъ рядъ законовъ, что католики не могутъ жить на раз-

стоянiи извѣстнаго числа миль отъ Лондона, что они не могутъ вступать ни въ какiя корпорацiи, что они ограничиваются въ имущественныхъ правахъ и т. д. Затѣмъ, самое отправленiе богослуженiя тайно преслѣдовалось, какъ преступленiе; слѣдовательно, преслѣдовались духовныя лица и тѣ, которыя присутствовали при мессѣ, отслуженной католическимъ священникомъ. Точно также преслѣдовались различныя духовныя конгрегацiи, секты квакеровъ, индепендентовъ и др., хотя къ нимъ, какъ къ протестанскимъ нонконформистамъ, относились гораздо мягче, нежели къ католикамъ.

Эти факты, взятые изъ исторiи такихъ крупныхъ государствъ, уясняютъ, въ чемъ заключался собственно принципъ того, что называется религiозной нетерпимостью. Эти факты избавляютъ насъ отъ необходимости обращаться къ другимъ государствамъ, такъ какъ намъ пришлось бы приводить факты, дѣйствующiе больше на нервы, чѣмъ уясняющiе дѣло, — стоитъ вспомнить, напр., всѣ ужасы испанской инквизицiи. Съ другой стороны, мы можемъ обойти тѣ государства, въ которыхъ тѣже черты были воспроизведены почти одинаково.

Въ Германiи, хотя въ силу мира или, лучше сказать, трактата 1648 г. по необходимости была признана равноправность трехъ христiанскихъ вѣроисповѣданiй — католическаго, реформатскаго и лютеранскаго, но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы между вѣроисповѣданiями дѣйствительно существовалъ миръ, и въ Германiи религiозныя преслѣдованiя также обильны, какъ и во Францiи. Этимъ объясняется начало религiозной терпимости, которая впослѣдствiи была провозглашена. Именно, декларацiя правъ въ 11 статьѣ говоритъ, что никто не можетъ быть обезпокоенъ за свои мнѣнiя. Но тѣмъ не менѣе, какъ извѣстно, въ теченiи революцiоннаго перiода—французская нацiя весьма слабо примѣняла провозглашенный ею принципъ религiозной терпимости, такъ какъ, не говоря уже о преслѣдованiи духовенства въ 1789, носившемъ скорѣе политическiй, нежели религiозный характеръ, но въ 1793 году не только католическiй культъ, но вообще культъ христiанскiй былъ отмѣненъ, т.-е. закрыты были всѣ христiанскiе храмы, и лица, которыя совершали мессу и которыя ее слушали подвергались весьма серьезнымъ преслѣдованiямъ, такъ какъ дѣло оканчивалось или гильотиной, или разстрѣливанiемъ, или вообще какимъ-нибудь изъ тѣхъ наказанiй, которыми такъ богатъ революцiонный перiодъ Францiи. Далѣе, было запрещаемо всякое право религiозной проповѣди, въ основанiе запрещенiя чего приводилось то,

что лицо, которое желаетъ научить другое лицо религіознымъ истинамъ, нарушаетъ великій принципъ равенства, именно, оно хочетъ вознести свое собственное идеальное воззрѣніе надъ таковымъ своего сосѣда.

Установленіе во Франціи религіозной терпимости относится фактически собственно ко времени Наполеона I, потому что директорія сохранила все то, что было сдѣлано во время еще террористическаго правительства; правда, она не возвращалась уже къ тѣмъ положительнымъ культамъ, которые, собственно, революціонное правительство хотѣло поставить на мѣсто христіанства. (Какъ извѣстно, былъ объявленъ культъ разума; далѣе, Робеспьеръ декретировалъ существованіе Верховнаго Существа и въ качествѣ первосвященника отслужилъ ему первый молебенъ). Директорія, не прибѣгая къ такимъ мѣрамъ, оставила въ силѣ запрещеніе открывать христіанскіе храмы. Установленіе религіозной терпимости и равноправности, и то въ довольно условныхъ формахъ, относится ко времени Наполеона I, когда онъ сдѣланъ былъ первымъ консуломъ. Результатомъ сношеній съ римскимъ престоломъ, снова возобновившимся, явился конкордатъ, подписанный въ 1801 г. и обнародованный въ 1802 г. Принципы конкордата заключаются въ томъ, что принципъ господствующей церкви устраняется; католическая религія есть религія большинства націи, она есть религія народная, членовъ правительства, но она не есть религія государственная; этихъ двухъ понятій никакъ нельзя смѣшивать. Слѣдовательно, возстановляя отправленіе католическаго культа, правительство, заключающее конкордатъ съ римскимъ престоломъ, нисколько не имѣетъ въ виду создать государственную религію.

Отсюда вытекало, что всѣ другія религіи будутъ поставлены рядомъ съ католической, но, спрашивается, на какихъ же условіяхъ. Юристъ Портализъ опять разъясняетъ принципы, на которые стало правительство при заключеніи конкордата, именно, что каждая религія, чтобы отправлять свой культъ, должна быть признана правительствомъ, ибо правительство имѣетъ право разрѣшать извѣстныя исповѣданія, разсмотрѣвъ тѣ начала, на которыхъ построена церковная организація, и тѣ нравственныя правила, которыя преподаются въ этихъ церквахъ. Слѣдовательно, равноправность устанавливается для вѣроисповѣданій, которыя получили во Франціи характеристичное названіе — cultes reconnus — признанныхъ; только эти исповѣданія имѣютъ одинаковое право на отправленіе богослуженія, всѣ они пользуются защитой государства, всѣ служители ихъ получаютъ отъ него

содержаніе. Такъ, католическая церковь въ правѣ устанавливать число митрополій, назначать епископовъ; всѣ католическіе духовные получаютъ содержаніе отъ государства; затѣмъ, въ отправленіи своихъ обязанностей они пользуются свободой, т. е. дѣйствуютъ на основаніи своихъ каноническихъ правилъ. Но, въ случаѣ, если ими будутъ совершены проступки, которыми нарушаются гражданскія права частныхъ лицъ или извѣстныя права государства, то представителю государства, префекту, или частному лицу предоставляется право возбуждать искъ противъ тѣхъ распоряженій, которыя могутъ быть отмѣнены свѣтскою властью. Эта жалоба на дѣйствія духовныхъ лицъ получила названіе— appellation; учрежденіемъ, которое эти дѣйствія разсматриваетъ, является государственный совѣтъ (conseil d'état).

Прочія признанныя исповѣданія точно также пользуются государственной поддержкой, и духовенство ихъ также получаетъ содержаніе отъ государства. Сюда относится религія реформатская, лютеранская, затѣмъ еврейская; равинъ еврейскій точно также получаетъ содержаніе отъ государства и пользуется въ отправленіи своихъ религіозныхъ обязанностей полной свободой.

Затѣмъ, остаются cultes non reconnus. Сюда относятся секты, напоминающія англійскихъ индепендентовъ, анабаптисты,—вообще очень значительное число сектъ; всѣ онѣ пользуются правомъ домашняго богослуженія съ разрѣшенія мѣстныхъ властей. Но, во всякомъ случаѣ, какъ въ отношеніи всѣхъ признанныхъ вѣроисповѣданій, такъ и въ отношеніи непризнанныхъ, пользованіе правами гражданскими и политическими независимо отъ принадлежности къ какому бы то ни было исповѣданію. Таковы общія органическія послѣдствія конкордата. Всѣ общественныя должности открыты лицамъ всѣхъ вѣроисповѣданій одинаково, и для пользованія гражданскими и политическими правами требуется быть только французомъ и удовлетворять тѣмъ общимъ установленіямъ, которыя содержатся въ code civil, т. е. имѣть опредѣленный возрастъ, не быть лишеннымъ гражданскихъ правъ за преступленія, быть осѣдлымъ во Франціи, словомъ—рядъ общихъ постановленій, не имѣющихъ никакого религіознаго характера.

Эта гражданская равноправность исповѣданій, устанавливаемая какъ законами объ отдѣльныхъ вѣроисповѣданіяхъ, такъ и code civil, находитъ себѣ выраженіе еще въ одномъ существенномъ пунктѣ, именно, въ отношеніи порядка совершенія браковъ: такъ какъ пользованіе гражданскими правами не обусловливается принадлежностью къ той или другой религіи, то

и бракъ, въ силу конституціи 1791 г., разсматривается какъ актъ гражданскій; бракъ, заключенный передъ гражданской властью, влечетъ за собой тѣ же послѣдствія, какъ и бракъ, заключенный передъ властью церковной. Но совершеніе гражданскаго контракта должно предшествовать церковному благословенію; вслѣдствіе этого, веденіе самыхъ гражданскихъ списковъ возлагается на гражданскія власти. Это различіе удержано было и конкордатомъ, т. е., что бракъ на основаніи прежнихъ конституцій и затѣмъ по code civil признается актомъ гражданскимъ; церковное благословеніе можетъ быть дано, послѣ того какъ совершился въ мэріи этотъ гражданскій контрактъ— contrat civil.

Всѣ эти постановленія видоизмѣненныя были восприняты и другими государствами, т. е. основныя черты свободы вѣроисповѣданія заключаются въ томъ, что каждое лицо въ правѣ избирать себѣ то вѣроисповѣданіе, которое соотвѣтствуетъ его религіознымъ убѣжденіямъ, что принадлежность къ той или другой религіи не влечетъ за собой умаленія гражданскихъ или политическихъ правъ. Затѣмъ, всякое вѣроисповѣданіе, признанное въ государствѣ или не воспрещенное, имѣетъ право на публичное отправленіе богослуженія, слѣдовательно, и на право проповѣди, которая соотвѣтствуетъ догматикѣ каждой церкви.

Итакъ, вотъ правила, касающіяся свободы печати и свободы совѣсти, касающіяся человѣческой дѣятельности въ области умственной, нравственной и религіозной. Но, въ отношеніи религіозной свободы, мы видимъ, что обезпеченіе ея требуетъ также признанія церкви, какъ самостоятельнаго учрежденія, находящагося лишь подъ надзоромъ государственной власти для огражденія политическихъ интересовъ отъ тѣхъ захватовъ, которые можетъ сдѣлать при тѣхъ или другихъ обстоятельствахъ церковная власть, желающая выйти за предѣлы своихъ частныхъ религіозныхъ полномочій.

Теперь намъ предстоитъ еще сказать о тѣхъ правахъ, которыя предполагаютъ или временныя соединенія людей, т. е. о свободѣ ассоціацій и свободѣ собраній, именно о такъ называемыхъ droit d'association et droit de réunion, Versammlungsrecht und Vereinsrecht.

VII. Тѣ права, которыя имѣютъ общественное значеніе или, лучше сказать, которыя предполагаютъ соединенныя дѣйствія многихъ лицъ, суть: въ 1) право петицій, во 2) право ассоціацій и въ 3) право собраній. Эти права будутъ разсмотрѣны нами по стольку, по скольку они имѣютъ политическое значеніе, и

для этого при разсмотрѣніи права петицій намъ слѣдуетъ установить различіе между понятіемъ петиціи и сроднымъ съ нимъ понятіемъ жалобы. Подъ именемъ *жалобы*, т. е. того, что называется Beschwerden, разумѣется представленіе или ходатайство по поводу какого либо интереса или права частнаго лица или общественнаго союза, нарушеннаго дѣйствіями должностныхъ лицъ. Поэтому, жалоба предполагаетъ всегда во 1) опредѣленное дѣйствіе, нарушающее какой нибудь интересъ или право общественнаго союза или частнаго лица, во 2) ходатайство исходитъ отъ лица пострадавшаго, которому одному принадлежитъ право принесенія жалобы, наконецъ, въ 3) жалоба обращается къ тому должностному лицу или учрежденію, которое въ іерархическомъ порядкѣ стоитъ надъ лицомъ, совершившимъ дѣйствіе, нарушающее право или причиняющее ущербъ даннымъ лицамъ. Напротивъ, *петиція* содержитъ въ себѣ изложеніе ходатайства о какихъ либо измѣненіяхъ какъ въ порядкѣ управленія, такъ и въ законодательномъ порядкѣ, по поводу фактовъ, совершающихся въ администраціи или въ общественной жизни, и не предполагаетъ непремѣннаго нарушенія какихъ либо конкретныхъ правъ, совершившагося вслѣдствіе дѣйствій правительственныхъ должностныхъ лицъ. Петиція, вслѣдствіе этого, можетъ быть представлена всякимъ лицомъ, котораго означенные факты даже не касаются, лицомъ, даже совершенно постороннимъ той мѣстности, тдѣ происходятъ какія-либо злоупотребленія, по поводу которыхъ можетъ возникнуть вопросъ о различныхъ законодательныхъ перемѣнахъ. Наконецъ, тѣ петиціи, о которыхъ намъ предстоитъ говорить, содержатъ въ себѣ обыкновенно изложеніе ходатайства объ извѣстныхъ измѣненіяхъ въ законодательствѣ или существующихъ законахъ, оказывающихся вредными или неудобными въ ихъ примѣненіи.

Политическое значеніе петицій въ государствахъ съ представительными учрежденіями понятно само собой. Какъ бы ни были хорошо составлены Палаты, и какъ бы ни были онѣ благопріятно настроены для общественныхъ интересовъ, но какъ Палаты, такъ и само правительство обыкновенно не въ состояніи слѣдить за всѣми возникающими въ странѣ потребностями, за тѣми измѣненіями, которыя совершаются въ общественной жизни, и поэтому петиція является средствомъ постоянно доводить до свѣдѣнія правительства о нуждахъ страны, а для правительства—средствомъ слѣдить за возникновеніемъ тѣхъ вопросовъ, которые должны быть разрѣшаемы въ законодательномъ

порядкѣ. Вотъ почему петиціи играютъ такую важную роль въ государствахъ съ развитымъ представительнымъ устройствомъ. Въ Англіи не было почти ни одной важной политической перемѣны, ни одной важной экономической реформы, которая обошлась бы безъ широкаго примѣненія права петицій, представлявшихся со всѣхъ концовъ Англіи. Иныя петиціи, случалось, бывали покрыты подписями свыше милліона, такъ что такія петиціи представляли изъ себя грузный тюкъ, который вкатывался въ парламентъ на телѣжкахъ. Такъ, въ 1832 г. парламентская реформа, въ 1846 г. отмѣна хлѣбныхъ законовъ, въ 1867 г. новая парламентская реформа, наконецъ, парламентская реформа 1884 г. — всѣ эти перемѣны въ политической и экономической жизни непремѣнно вызывались и сопровождались петиціями, которыя невозбранно представлялись разными союзами или просто сходками, собраніями послѣ обсужденія данныхъ вопросовъ.

Но изъ самаго понятія петиціи вытекаютъ и тѣ условія, при которыхъ законодательство гарантируетъ это право. Петиція заключаетъ въ себѣ ходатайство передъ высшей правительственной властью, слѣдовательно — передъ королемъ, или передъ министерствомъ, или передъ парламентомъ о какихъ-либо измѣненіяхъ въ законодательствѣ или объ устраненіи какихъ-либо злоупотребленій, возникшихъ въ администраціи. Слѣдовательно, какъ ходатайство, петиція не можетъ имѣть обязательнаго значенія ни для законодательной, ни для исполнительной власти; она имѣетъ цѣлью только довести до свѣдѣнія послѣдней о желаніи извѣстной части народа; это желаніе, по обстоятельствамъ, можетъ быть принято въ разсчетъ или оставлено безъ послѣдствій, если, напр., другая часть населенія, гораздо большая, желаетъ остаться при statu quo или желаетъ другихъ измѣненій и т. п.

Въ силу этого, характеръ петиціи никогда не можетъ быть принудительнымъ и обязательнымъ для законодательной или исполнительной власти. Поэтому, всѣ тѣ ограниченія, которыя ставятся праву петицій, вытекаютъ изъ того основнаго начала, что петиція не можетъ быть приказаніемъ для правительства или заключать форму внѣшняго принужденія. Конституціонные акты гарантируютъ всѣмъ гражданамъ право представлять законодательной и исполнительной власти свои ходатайства въ формѣ петицій, причемъ предоставляется каждому подписывать петицію только за себя. Изъ этого не вытекаетъ, что петицій должно быть столько, сколько просителей,—нѣтъ: одна и таже петиція можетъ быть подписана — и обыкновенно

подписывается — безконечнымъ числомъ лицъ, но каждый изъ петиціонеровъ подписывается лично только за себя, отъ своего имени, не говоря отъ имени какого-нибудь собирательнаго юридическаго лица, именно—провинціи, города, сельской общины и т. д., ибо эти юридическія лица имѣютъ своихъ закономъ установленныхъ представителей, т.-е. свои мѣстныя власти; только такимъ законнымъ представителямъ мѣстныхъ союзовъ и предоставляется право говорить ихъ именемъ; другими словами—коллективныя прошенія, какъ говорится въ конституціяхъ, могутъ быть представляемы только установленными властями, т.-е. городскими совѣтами или муниципалитетами, провинціальными собраніями и т. д., словомъ, тѣми учрежденіями, которымъ по закону предоставлено право во всѣхъ другихъ случаяхъ говорить именемъ этихъ союзовъ.

Затѣмъ, во вторыхъ, петиція, по англійскому законодательству, не можетъ быть представляема въ парламентъ петиціонерами лично. Это правило вызвано тѣми соображеніями, что петиція должна оставаться только петиціей, и что, слѣдовательно, всякій способъ ея представленія, который можетъ имѣть характеръ давленія на законодательную власть, безусловно долженъ быть устраненъ. Это соображеніе было вызвано, напр., въ англійскомъ законодательствѣ опытомъ 1870 г., когда одни изъ представителей такъ называемаго протестантскаго союза, недовольные тѣми смягченіями, которыя были сдѣланы въ законодательствѣ парламентомъ въ пользу католиковъ, рѣшились представить подъ предсѣдательствомъ главы союза лорда Гордона петицію въ самый парламентъ, и парламентъ былъ наводненъ возбужденной толпой, которую съ трудомъ успѣли удалить. Понятно, что въ такой формѣ петиція является приказаніемъ и притомъ приказаніемъ даннымъ одной частью населенія, которая собственно не имѣетъ права говорить именемъ цѣлой націи. Исторія французской революціи представляетъ цѣлый рядъ подобныхъ событій, когда засѣданія, напр., Національнаго собранія или конвента наводнялись толпами петиціонеровъ, которые заставляли депутатовъ подчиняться ихъ требованіямъ. Вотъ почему право представленія петицій непосредственно петиціонерами возбраняется. Въ Англіи петиція должна быть представлена чрезъ члена парламента или быть прислана по почтѣ и т. п. Въ этихъ условіяхъ право петицій гарантируется всѣми законодательствами.

Но право петиціи предполагаетъ возможность предварительнаго совѣщанія, предварительнаго уговора въ томъ, относи-

тельно чего должно быть представлено прошеніе. Поэтому, право петицій соприкасается частью съ правомъ ассоціацій и въ особенности съ правомъ собраній. Отъ права петиціи, слѣдовательно, естественный переходъ къ тѣмъ соединеніямъ постояннымъ или временнымъ, которыя носятъ, съ одной стороны, названіе ассоціацій, association, Verein, съ другой — собраній или сходокъ, réunion, Versammlung. Эти термины означаютъ два совершенно различныя понятія. Подъ именемъ *ассоціаціи* разумѣется союзъ опредѣленнаго числа лицъ, соединившихся для осуществленія какой нибудь постоянной цѣли, — политической, экономической, религіозной и т. д., — качество цѣлей можетъ разнообразиться согласно вообще съ разнообразіемъ человѣческихъ потребностей; но существенные признаки ассоціаціи вытекаютъ изъ указаннаго выше опредѣленія. Ассоціація является постояннымъ союзомъ, т.-е. существованіе ея не обусловливается интересами данной минуты и вопросами дня, — она учреждается для осуществленія какой либо постоянной цѣли и образуется изъ постоянныхъ участниковъ.

Этими признаками ассоціаціи опредѣляется взглядъ различныхъ законодательствъ на подобные союзы, а равно и тѣ условія, которыя ставятся ассоціаціямъ, имѣющимъ образоваться или уже дѣйствующимъ. Условія учрежденія ассоціаціи опредѣляются, съ одной стороны, тѣми опасностями, которыя могутъ возникнуть изъ развитія ассоціацій, а съ другой — тѣже самыя условія представляютъ и нѣкоторыя гарантіи государственному интересу. Если мы называемъ ассоціацію учрежденіемъ постояннымъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ мы какъ бы предполагаемъ, что она есть учрежденіе явное, т.-е. извѣстное правительственной власти и имѣющее въ виду цѣли дозволенныя, слѣдовательно — обще-полезныя, экономическія, нравственныя, религіозныя, даже политическія; наконецъ, она состоитъ изъ опредѣленнаго круга лицъ, имѣющихъ своихъ нормальныхъ законныхъ представителей. Ассоціація явная, преслѣдующая цѣли дозволенныя, имѣющая своего представителя въ лицѣ учрежденія, состоящаго изъ постояннаго круга членовъ, — такая ассоціація не представляетъ никакой опасности для существованія государства или для какого нибудь государственнаго интереса; напротивъ, ассоціаціи, въ этомъ смыслѣ, являются однимъ изъ чрезвычайно важныхъ средствъ общественнаго развитія, въ особенности послѣ уничтоженія средневѣковыхъ союзовъ, когда со временъ французской революціи гильдіи и цехи уничтожились, и гражданамъ оставалось или дѣйствовать въ одиночку, или основывать новые союзы, но имѣю-

щіе уже мало общаго съ прежними гильдіями и цехами. Гильдіи и цехи прежняго времени, несмотря на всѣ свои недостатки, представляли, однако, и важныя выгоды, такъ какъ они являлись средствомъ обезпеченія различныхъ очень важныхъ интересовъ отдѣльныхъ лицъ, къ нимъ принадлежащихъ. Съ уничтоженіемъ гильдейскихъ и цеховыхъ корпорацій, правда, расширялась возможность выбора средствъ, выбора труда, но интересы отдѣльныхъ классовъ общества не могли быть уже такъ обезпечены, какъ прежде, благодаря индивидуализаціи, благодаря тому, что каждая отдѣльная личность, какъ бы въ естественномъ состояніи, предоставлялась самой себѣ. Въ первое время послѣ французской революціи, государство чрезвычайно строго относилось ко всякаго рода союзамъ, усматривая въ нихъ попытки возвращенія къ прежнимъ союзамъ. Такъ, напр., конвентъ подъ страхомъ строгаго наказанія запретилъ всякія корпораціи между рабочими на томъ основаніи, что для обезпеченія общихъ гражданскихъ интересовъ существуетъ государство, а затѣмъ, — никакое собраніе гражданъ не можетъ имѣть своихъ отдѣльныхъ интересовъ. Съ этой точки зрѣнія, которая заключала ту тайную мысль, что каждый союзъ непремѣнно обратится въ гильдейскую или цеховую корпорацію, французское правительство воспрещало рѣшительно всѣ ассоціаціи и безпощадно ихъ преслѣдовало. Но несмотря на это, силою вещей союзы постоянно развивались, такъ что ихъ приходилось только признать и постепенно вводить даже въ кругъ признанныхъ закономъ, привиллегированныхъ соединеній. Такъ, цѣлый разрядъ соединеній съ промышленной и торговой цѣлью опредѣляется общими гражданскими законами Франціи, затѣмъ—code de commerce и различными частными законами, соотвѣтствующими различному времени. Но затѣмъ, остается цѣлый рядъ такихъ союзовъ, общественныхъ и политическихъ, которые не могутъ быть подведены ни подъ какой институтъ частнаго гражданскаго права. При томъ недовѣріи къ ассоціаціямъ, которое вытекало, съ одной стороны, изъ подозрѣнія, что онѣ обратятся въ прежнія цехи, а съ другой — изъ политическаго недовѣрія, такъ какъ ассоціаціи часто переходили въ тайныя общества, преслѣдующія противозаконныя цѣли и часто грозившія существованію государственнаго порядка, законодательства относились ко всѣмъ имъ чрезвычайно строго, требуя для каждой ассоціаціи предварительнаго разрѣшенія. Но мало по малу законодательства сошли съ этой почвы, и большинство современныхъ европейскихъ правъ принимаютъ такъ называемую систему заявокъ,

т. е. правительству должны быть извѣстны всѣ вновь возникающія ассоціаціи или же уже существующія. Поэтому, каждая ассоціація, имѣющая основаться, представляетъ правительству списокъ своихъ членовъ, свой уставъ, въ которомъ указываются ея цѣли, тѣ средства, которыми она намѣрена располагать, порядокъ своихъ дѣйствій, своихъ собраній и, наконецъ, то учрежденіе, которому поручается веденіе дѣлъ общества. Представленія этого устава совершенно достаточно для того, чтобы ассоціація могла открыть свои дѣйствія. За правительствомъ остается право закрыть ее, если оно усмотритъ какія-нибудь зловредныя цѣли, или если ассоціація начнетъ уклоняться отъ своихъ первоначальныхъ цѣлей. Но при нормальныхъ условіяхъ, заявки считается совершенно достаточно. Для ассоціацій, имѣющихъ цѣли политическія, въ иныхъ законодательствахъ сохранилась еще система предварительнаго разрѣшенія. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, въ тѣхъ закодательствахъ, которыя уже перешли къ системѣ заявокъ, напр., въ Австріи, Пруссіи, существуютъ еще извѣстныя ограничительныя условія. Такъ, въ подобныя ассоціаціи не могутъ быть принимаемы, во 1) иностранцы, во 2) женщины, и въ 3) учащіеся, какъ въ высшихъ, такъ и въ другихъ учебныхъ заведеніяхъ. За этими ограниченіями ассоціаціи могутъ быть немедленно основаны и дѣйствовать тѣми средствами, которыя онѣ сами опредѣлили въ своемъ уставѣ. Отсюда ясно, что правительство запрещаетъ тайныя общества, т. е. тѣ общества, существованіе которыхъ неизвѣстно правительству, такъ какъ по поводу каждаго изъ такихъ обществъ, естественно, является предположеніе, что оно дѣйствуетъ во вредъ государству, преслѣдуетъ какія-нибудь недозволенныя цѣли. Исключеніе существуетъ относительно общества Массоновъ, которымъ въ Англіи, Франціи и другихъ государствахъ позволяется сохранять свою тайну, которая, собственно, давно уже перестала быть тайной.

Слѣдовательно, мѣры по отношенію ко всякимъ обществамъ могутъ быть раздѣлены на два разряда: во 1) предупредительныя; правительство облекается правомъ не разрѣшать открытія, препятствовать возникновенію такихъ обществъ, и во 2) уголовное законодательство воспрещаетъ образованіе тайныхъ обществъ съ недозволенной цѣлью подъ страхомъ наказаній неодинаковыхъ въ различныхъ уголовныхъ кодексахъ, такъ что нѣтъ возможности привести всѣ отдѣльныя постановленія; но принципъ вездѣ одинаковъ, какъ въ Англіи, такъ и на континентѣ.

Отъ ассоціаціи нужно отличать *собранія* или *сходки* (réunion, Versammlung). Отличительнымъ признакомъ собраній или схо-

докъ является во 1) *преходящая цѣль*. Ассоціація имѣетъ въ виду постоянную цѣль, скажемъ, напр., такая ассоціація, какъ въ Англіи для содѣйствія въ распространеніи идей пропорціональнаго представительства, т.-е. представительства меньшинства. Это — политическая ассоціація, цѣли ея очень опредѣленныя: она признаетъ нынѣшнюю систему англійскаго представительства негодной, хочетъ замѣнить ее другой, и дѣйствуетъ всѣми законными способами, которые считаетъ необходимыми для распространенія своихъ идей. Но собранія, сходки вызываются интересами дня, преходящими вопросами, по поводу которыхъ извѣстная часть населенія желаетъ выразить свое мнѣніе, свое сочувствіе или несочувствіе, одобреніе или неодобреніе и пр. Отсюда вытекаетъ, во 2) что самый составъ сходки по существу своему *неопредѣленъ*. Ассоціація же имѣетъ кругъ членовъ, внесенныхъ въ ея книги, а если ассоціація предполагаетъ членскіе взносы, то и очень опредѣленный, ограниченный кругъ, такъ какъ ассоціаціи, устроенныя подъ условіемъ взносовъ не очень-то быстро растутъ. Напротивъ, на сходкѣ можетъ быть неограниченное число лицъ. Въ Англіи не рѣдкость митинги въ 100 тысячъ человѣкъ, и притомъ, можетъ быть, видящихъ другъ друга въ первый разъ. Въ 3) *отсутствіе организаціи*. Ассоціація имѣетъ свое бюро, свое отвѣтственное управленіе, которое сносится отъ имени ассоціаціи съ правительствомъ, даетъ указанія въ случаѣ нарушенія какихъ нибудь установленныхъ правилъ. Сходка не имѣетъ такого постояннаго устава. Правда, для руководства дѣлами сходки избираются предсѣдатели, секретари; но они суть лица, уполномоченныя только на этотъ разъ, на этотъ день; слѣдовательно, сходка не имѣетъ такой постоянной организаціи, которая обезпечивала бы правильное и спокойное веденіе дѣла. Въ 4) общее собраніе членовъ ассоціаціи бываетъ по поводу текущихъ дѣлъ, вызываемыхъ той общей цѣлью, для которой они состоялись, и имѣетъ въ виду опредѣленное занятіе, занятіе, уже заранѣе извѣстное, предметы обсужденія, уже заранѣе приготовленные. Напротивъ, предметомъ собранія, сходки оказывается какой нибудь жгучій интересъ дня. Напр., въ 1874 г., чтобы сдѣлать манифестацію Палатѣ Лордовъ за то, что она не хотѣла допустить расширеніе избирательныхъ правъ, собирается болѣе 100 тысячъ человѣкъ, идутъ со знаменами, кричатъ: «долой палату лордовъ»; идетъ эта толпа съ угрожающими жестами и криками какъ разъ мимо того клуба, гдѣ собираются лорды; послѣдніе, даже самые консервативные изъ нихъ, стоятъ спокойно на бал-

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

копѣ и смотрятъ въ зрительныя трубы на проходящую мимо ихъ возбужденную толпу. Но для того, чтобы достигнуть такого изумительнаго самообладанія, нужна очень высокая степень гражданскаго воспитанія, такъ какъ достаточно и 1000 человѣкъ, чтобы отъ аргументаціи словами перейти для распространенія своихъ убѣжденій къ воздѣйствію руками. Такимъ образомъ, собраніе представляетъ опасность въ томъ отношеніи, что страсти могутъ разгорѣться до такой степени, что, не говоря уже объ опасности, которая можетъ грозить государственному порядку, нерѣдко приходится защищать членовъ сходки однихъ отъ другихъ, такъ что право собраній поставлено въ европейскихъ законодательствахъ въ мѣстныя ограничительныя условія. Въ Англіи же, вслѣдствіе ея долговременнаго гражданскаго воспитанія, сходки, митинги могутъ быть собираемы безъ всякихъ ограниченій, съ тѣми, однако, условіями, чтобы во 1) они не были ближе 3 миль отъ того мѣста, гдѣ собирается парламентъ, если онъ находится въ сборѣ, и отъ того мѣста, гдѣ имѣетъ свою резиденцію король. Это сдѣлано съ той, конечно, цѣлью, чтобы оградить законодательное собраніе и особу короля отъ какихъ нибудь насильственныхъ дѣйствій. Затѣмъ, во 2) на каждомъ изъ этихъ собраній долженъ присутствовать членъ полиціи въ установленной формѣ, т.-е. явно, причемъ ему предоставляется только наблюденіе за порядкомъ, за тѣмъ, чтобы аргументація держалась на почвѣ словъ. Наконецъ, въ 3) въ случаѣ какихъ нибудь безпорядковъ, собраніе можетъ быть распущено мировымъ судьей.

Мировой судья долженъ явиться на мѣсто и троекратно прочесть, на основаніи закона временъ Георга III, королевскую прокламацію, приглашающую всѣхъ разойтись и обратиться къ своимъ домашнимъ занятіямъ. Въ случаѣ неповиновенія, мировой судья можетъ прибѣгнуть и къ вооруженной силѣ. Итакъ, въ Англіи не существуетъ различія между сходками, митингами и пр., собирающимися въ закрытомъ помѣщеніи или на открытомъ воздухѣ, обсуждающими вопросы экономическіе или политическіе. Только въ тѣхъ случаяхъ, когда митингъ принимаетъ характеръ шумнаго сборища, мѣстная полицейская власть имѣетъ право потребовать его распущенія и прибѣгнуть, въ случаѣ сопротивленія, къ вооруженной силѣ.

Но континентальныя законодательства различаютъ собранія въ закрытомъ помѣщеніи и собранія подъ открытымъ небомъ. Собранія въ закрытомъ помѣщеніи поставлены въ условія предварительной заявки, которая должна быть сдѣлана по общему

правилу, принятому большинствомъ законодательствъ: за 24 часа до открытія такого собранія, причемъ эта заявка должна быть сдѣлана устроителями собранія, а таковыми могутъ быть только принадлежащіе къ числу осѣдлыхъ жителей той общины или того полицейскаго округа, въ которомъ имѣетъ произойти собраніе. Эти лица впредь до открытія собранія состоятъ членами бюро (предсѣдателемъ, секретарями и пр.); при открытіи сходки, они могутъ быть замѣнены другими, и тогда отвѣтственность переходитъ уже на послѣднихъ. На ихъ обязанности лежитъ наблюдать за порядкомъ преній, слѣдить за тѣмъ, чтобы пренія не отклонялись на предметы, необозначенные въ повѣсткѣ о созывѣ собранія, и, наконецъ, поддерживать внѣшній порядокъ. На каждомъ изъ такихъ собраній долженъ присутствовать полицейскій комиссаръ въ установленной формѣ. По его требованію, предсѣдательствующій на сходкѣ долженъ возстановлять порядокъ, въ случаѣ его нарушенія, а если предсѣдатель не въ состояніи этого сдѣлать, то коммиссаръ можетъ потребовать распущенія собранія. Эти правила относительно собраній въ закрытомъ помѣщеніи, имѣя въ основѣ принципъ заявки, представляются довольно льготными. Но это объясняется тѣмъ, что въ закрытомъ помѣщеніи не можетъ собраться большое число лицъ.

Напротивъ, въ сходкѣ подъ открытымъ небомъ, могутъ принимать участіе не только тысячи, но даже, иной разъ, десятки и сотни тысячъ лицъ, а такое собраніе можетъ представлять существенную опасность для общественнаго спокойствія. На этомъ основаніи большинство законодательствъ содержатъ такія правила, что всякое собраніе подъ открытымъ небомъ нуждается въ предварительномъ разрѣшеніи мѣстной полицейской власти. Заявка должна быть представлена за 48 часовъ до открытія собранія. Это послѣднее правило устранено, однако, изъ французскаго законодательства закономъ 1881 г. По этому закону всѣ сборища одинаково подчинены началу заявки, причемъ послѣдняя должна быть сдѣлана за 24 часа до открытія собранія.

Отдѣльно отъ собраній поставлены такъ называемыя избирательныя сходки. Эти сходки собственно не слѣдовало бы ставить въ особыя условія, потому что онѣ являются однимъ изъ существенныхъ условій для осуществленія правъ избирателей. Для того, чтобы выборы происходили сознательно, не были бы подвержены случайностямъ, необходимы предварительныя совѣщанія избирателей, предполагающія, слѣдовательно, ихъ собранія, на которыхъ кандидаты излагаютъ свою программу, свой политическій образъ мыслей, въ которыхъ представители разныхъ партій

поддерживаютъ своихъ кандидатовъ и т. д. По отношенію къ такимъ избирательнымъ сходкамъ, французскій законъ 1881 года—Sur le droit de réunions—постановляетъ, что заявка можетъ быть сдѣлана за 2 часа до ихъ открытія; и въ этихъ сходкахъ, кромѣ избирателей мѣстнаго округа никто не долженъ принимать участія. Затѣмъ, что эти избирательныя собранія поставлены въ особыя условія, доказывается также и Прусскимъ законодательствомъ 1878 г., касающимся малаго или сухаго, какъ его называютъ нѣмцы, осаднаго положенія, о которомъ мы будемъ говорить ниже. Именно, по закону о маломъ или сухомъ осадномъ положеніи, мѣстной власти предоставляется запрещать собранія въ своемъ округѣ, кромѣ собраній избирателей.

Такимъ образомъ, мы кратко разсмотрѣли всѣ тѣ личныя и общественныя права, которыя обыкновенно гарантируются всѣмъ гражданамъ въ основныхъ или конституціонныхъ законахъ.

VIII. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ конституціонной жизни и въ самыхъ конституціонныхъ законахъ встрѣчаются существенныя изъятія изъ означенныхъ правилъ, т.-е. если государство находится въ опасности, происходящей отъ какой-нибудь внутренней смуты или отъ внѣшняго вражескаго нашествія, то правительству предоставляется право пріостановить дѣйствіе извѣстныхъ конституціонныхъ гарантій или повсюду въ государствѣ, или въ какихъ-нибудь отдѣльныхъ мѣстностяхъ его, гдѣ опасность представляется наибольшей. Въ этомъ отношеніи всѣ европейскія законодательства можно раздѣлить на два разряда. Большинство изъ нихъ предоставляетъ право пріостанавливать дѣйствіе конституціонныхъ гарантій власти законодательной, причемъ сама законодательная власть можетъ пользоваться лишь тѣми правами, которыя указаны въ самой конституціи, т.-е. конституція указываетъ, какія именно существенныя гарантіи могутъ быть пріостановлены на то время, которое требуется для возстановленія государственнаго порядка или для устраненія грозящей государству опасности. Между всѣми этими мѣрами въ Англіи особенною извѣстностью пользуется пріостановка «Habeas corpus act'a», т.-е. акта, которымъ обезпечивается право личной свободы. Существо H. c. act'a, какъ мы видѣли выше, заключается въ томъ, что каждое лицо, заключенное подъ стражу безъ объясненія причинъ, имѣетъ право требовать представленія къ суду, и судъ обязанъ выдать ему или лицу, которое имъ уполномочено, указъ «Habeas corpus» на имя тюремщика, дабы это лицо было представлено въ судъ. Затѣмъ, судъ не можетъ отказать въ выдачѣ H. c. безъ

основательныхъ причинъ подъ страхомъ штрафа не менѣе какъ въ 500 ф. ст.

Наконецъ, лицамъ, заключеннымъ неправильно, предоставляется еще право иска за вредъ и убытки, которые опредѣляются судомъ присяжныхъ, назначающимъ, какъ показываетъ исторія, весьма высокія суммы. Когда постановленіемъ парламента „H. c. a.“ пріостановленъ, то 1) административная власть можетъ производить аресты и заключать подъ стражу безъ объясненія причинъ; 2) судъ въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ дѣйствіе H. c. пріостановлено, не имѣетъ права выдавать такого указа о представленіи суду; и въ 3) по истеченіи срока этихъ полномочій, лицамъ, которыя были заключены такимъ образомъ подъ стражу и были освобождены, закрывается возможность предъявлять искъ за вредъ и убытки. Эта возможность пресѣкается особымъ парламентскимъ актомъ, такъ называемымъ „индемнитетнымъ биллемъ“, т.-е. биллемъ о ненаказуемости; именно парламентъ закономъ покрываетъ всѣ дѣйствія администраціи въ теченіи того срока, когда дѣйствіе H. c. было пріостановлено.

Собственно, въ самой Англіи, послѣ изданія „H. c. act'a“ въ 1679 г. пріостановка его случалась всего нѣсколько разъ. Именно, послѣ 1685 г., когда новое правительство Вильгельма Оранскаго еще не утвердилось и когда оно имѣло основаніе опасаться возстанія якобитовъ (приверженцевъ короля Якова II). Затѣмъ, по восшествіи на престолъ Ганноверской династіи, съ 1715 до 1745 г. и потомъ въ теченіи 50 лѣтъ дѣйствіе H. c. не останавливалась ни одного раза. Но развитіе въ Англіи демократическихъ началъ подъ вліяніемъ французской революціи, развитіе тайныхъ обществъ до такой степени привело въ смятеніе правящіе классы Англіи, что въ 1790 г., по требованію правительственной власти, дѣйствіе H. c. было пріостановлено. Эта пріостановка продолжалась очень долго. Въ послѣдній разъ дѣйствіе его было пріостановлено въ 1817 г. вслѣдствіе волненій, вызванныхъ всѣми тѣми рабочими промышленными кризисами, которые были результатомъ продолжительныхъ войнъ съ Французской имперіей. Въ 1817 г. волненія приняли такіе размѣры, что даже было сдѣлано покушеніе на жизнь принца-регента Георга, который управлялъ за болѣзнію своего отца. Это послужило поводомъ къ пріостановкѣ дѣйствія H. c. a.; но въ слѣдующемъ — 1818 году распоряженіе это было отмѣнено, и съ тѣхъ поръ дѣйствіе H. c. a. не прекращалось. Но въ Ирландіи пріостановка H. c. a. случается гораздо чаще, и англичане пріостановляютъ дѣйствіе его въ этой странѣ весьма охотно.

Если въ Англіи имѣетъ такое значеніе пріостановка H. c. act'a, то во Франціи имѣетъ такую же извѣстность такъ называемое осадное положеніе (état de siège)—названіе, которое показываетъ, что оно извѣстно и Германскому правительству, но заимствовано изъ Франціи, гдѣ оно создано было революціоннымъ правительствомъ, утвердившимъ республику.

Подъ осаднымъ положеніемъ разумѣется совокупность такихъ правилъ, которыя дѣйствуютъ въ крѣпостяхъ во время осады ихъ непріятелемъ, когда начальствующій крѣпостью облекается особыми полномочіями. Но эти основныя положенія, принципы которыхъ опредѣляются loi martiale, распространяли, бывало, на пограничныя мѣстности, въ которыхъ требовалось принятіе особыхъ мѣръ во время революціонныхъ войнъ французской республики съ правительствами европейскихъ государствъ. Наконецъ, революціонное правительство въ случаѣ и внутренняго возстанія объявляло осадное положеніе въ мѣстностяхъ Франціи. Но во время французской республики это осадное положеніе было только въ зародышѣ. Конечное свое развитіе и очень положительныя, опредѣленныя правила получило оно при Наполеонѣ I, именно, въ законѣ 1811 г.

Мы будемъ слѣдить за перемѣнами, которыя совершились въ этомъ отношеніи для французской республики. Но можно сказать, что, по существующимъ нынѣ законамъ, осадное положеніе можетъ быть объявлено законодательнымъ собраніемъ, сенатомъ и палатой депутатовъ, а въ случаѣ близко-грозящей опасности, если палаты не въ сборѣ, и президентомъ республики, съ тѣмъ, однако, непремѣннымъ условіемъ, чтобы онъ немедленно созвалъ законодательное собраніе, отъ котораго будетъ зависѣть утвердить или не утвердить распоряженіе президента.

Указавъ, такимъ образомъ, на порядокъ объявленія осаднаго положенія, разсмотримъ теперь его свойства.

Существо его заключается въ томъ, что въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ оно объявлено, останавливается дѣйствіе различныхъ гарантій личной и общественной свободы, слѣдовательно, правила о производствѣ арестовъ, обысковъ, домашнихъ выемокъ, правила о неприкосновенности почтовой и телеграфной корреспонденціи; сверхъ того, отправленіе судебной и гражданской власти, въ главнѣйшихъ ихъ отношеніяхъ, поручается военной власти, дѣйствующей по военнымъ законамъ—lois martiales.

Эти правила объ осадномъ положеніи приняты и Прусскимъ закономъ 1851 г., по которому королю предоставлено право объявлять осадное положеніе приблизительно на тѣхъ же осно-

ваніяхъ, какъ и во Франціи. Затѣмъ, по учрежденіи Сѣверогерманскаго союза въ 1864 г., конституція котораго сдѣлалась въ 1871 г. имперской, императору, какъ главѣ Имперіи и главнокомандующему арміей, представляется право объявлять осадное положеніе въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ онъ найдетъ нужнымъ. Собственно, большое осадное положеніе было объявлено, во время войны 1871 г., въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, которыя казались особенно враждебно настроены къ политикѣ Сѣверогерманскаго союза и представляли какъ бы наибольшую опасность. Но затѣмъ, большое осадное положеніе больше не примѣнялось. Во Франціи оно примѣнялось гораздо чаще; напр., послѣ возстанія 1871 г. и возстанія Парижской Коммуны, чуть-ли не вся Франція находилась въ осадномъ положеніи, не говоря уже о Парижѣ.

Другая мѣра, которая была выработана уже отдѣльно прусскимъ законодательствомъ, называется малымъ или сухимъ осаднымъ положеніемъ. Собственно, отдѣльнаго закона о маломъ осадномъ положеніи нѣтъ, такъ какъ правила о немъ содержатся въ законѣ, который носитъ такое названіе: «Законъ объ обще-опасныхъ стремленіяхъ соціалъ-демократовъ». Суть этого закона, изданнаго послѣ двукратнаго покушенія на жизнь императора, заключается въ томъ, что въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ представляется опасность отъ стремленій соціальной демократической партіи, независимо отъ мѣръ, направленныхъ спеціально противъ этой партіи, могутъ быть приняты и нѣкоторыя общія мѣры, напр., ограниченіе правъ личной свободы, запрещеніе собранія политическихъ сходокъ и т. д., причемъ право принимать эти мѣры предоставляется высшей изъ мѣстныхъ властей; другими словами, въ каждой отдѣльной мѣстности предоставляется администраціи, съ утвержденія короля, отмѣнять различныя конституціонныя гарантіи личныхъ и общественныхъ правъ. Но отличительная черта этого малаго осаднаго положенія заключается въ томъ, что оно не предполагаетъ передачи власти въ руки военныхъ должностныхъ лицъ,—она остается въ рукахъ должностныхъ лицъ гражданскихъ, только съ усиленными полномочіями. Поэтому-то нѣмцы и называютъ его—сухимъ, разумѣя, при этомъ, отсутствіе кровопролитія.

Во всѣхъ остальныхъ государствахъ, имѣются постановленія, дающія обыкновенно законодательной власти право пріостанавливать дѣйствіе конституціонныхъ гарантій, другими словами—на извѣстный срокъ усиливать полномочія административной власти. По нѣкоторымъ конституціямъ (напр., сербской), право

пріостановленія нѣкоторыхъ конституціонныхъ гарантій принадлежитъ королю. И дѣйствительно, въ Сербіи въ настоящее время король остановилъ дѣйствіе законовъ о печати и о собраніяхъ, имѣя въ виду нынѣшнія усложненія на Балканскомъ полуостровѣ. Затѣмъ, есть не многочисленный разрядъ конституціонныхъ актовъ, которые вовсе запрещаютъ пріостановленіе конституціонныхъ гарантій, напр., Бельгійская конституція, гдѣ прямо сказано, что дѣйствіе ея не можетъ быть пріостановлено ни въ цѣломъ, ни въ какой бы то ни было части. Но Бельгія находится въ особомъ положеніи, такъ какъ ей гарантированъ вѣчный нейтралитетъ подъ охраною государствъ, подписавшихъ въ 1832 и 1839 гг. знаменитый протоколъ, по которому признается отдѣленіе Бельгійскаго королевства отъ Голландіи. Совокупность этихъ правилъ, относительно гарантіи личной и общественной свободы, является однимъ изъ существенныхъ элементовъ конституціоннаго порядка. Къ числу такихъ существенныхъ элементовъ конституціоннаго порядка относится еще и принципъ такъ называемаго *раздѣленія властей* (Séparation des pouvoirs).

Б. Раздѣленіе властей.

I. При зарожденіи конституціоннаго порядка принципъ раздѣленія властей представлялся не только самымъ характеристическимъ для опредѣленія собственно этого порядка, но даже единственнымъ; по крайней мѣрѣ, онъ является таковымъ въ ученіи *Монтескье* въ его знаменитомъ «Духѣ Законовъ» (L'esprit des lois). Разсуждая объ условіяхъ политической свободы (въ книгѣ XI), Монтескье указываетъ на раздѣленіе властей, какъ на существенный моментъ, необходимую гарантію политической свободы, которую онъ разсматриваетъ, какъ результатъ такого государственнаго устройства, въ которомъ признано раздѣленіе властей. Что эти идеи Монтескье впослѣдствіи имѣли значеніе, это видно изъ декларацiи правъ 1789 г., гдѣ 16 ст. гласитъ слѣдующее: «государство (société), въ которомъ *права гражданъ не обезпечены* и *раздѣленіе властей не установлено*, не имѣетъ конституціи (n'a point de constitution)». Слѣдовательно, эти два признака казались безусловно необходимыми для установленія понятія о конституціонномъ порядкѣ и о политической свободѣ. Политической свободой (liberté politique) Монтескье называетъ то спокойствіе духа въ гражданинѣ, которое является слѣдствіемъ увѣренности его въ своей безопасности (sûreté). Въ чемъ же

заключается эта безопасность? Въ подчиненіи всѣхъ гражданъ одинаковымъ законамъ. Но если всѣ граждане должны быть подчинены одинаковымъ законамъ, то они должны видѣть въ нихъ мѣру дозволеннаго и недозволеннаго. Такимъ образомъ, политическая свобода состоитъ въ подчиненіи отдѣльной личности общимъ и равнымъ для всѣхъ законамъ. Какимъ образомъ, спрашивается, можетъ быть установленъ этотъ законный порядокъ? Монтескье даетъ отвѣтъ: «чрезъ раздѣленіе властей», и объясняетъ это въ слѣдующихъ выраженіяхъ: всякая власть склонна расширять свои полномочія и злоупотреблять даже своей властью до тѣхъ поръ, пока она не встрѣтитъ противодѣйствія въ другой, равной ей власти. Для того, чтобы власть соотвѣтствовала своему назначенію, нужно, чтобы она понимала свои полномочія умѣренно: сама добродѣтель нуждается въ умѣренности! Поэтому, необходимо, говоритъ онъ, чтобы по самому расположенію вещей (par la disposition des choses) одна власть останавливала другую.

Осуществленіе идеала раздѣленія властей Монтескье находитъ въ Англіи, гдѣ, по его мнѣнію, власть законодательная сосредоточена въ рукахъ парламента и короля, власть исполнительная—въ рукахъ одного короля; что касается власти судебной, то хотя Монтескье и разсматриваетъ ея устройство въ Англіи, но совершенно отрѣшается, въ отношеніи ея, отъ Англійскаго строя. Въ Англіи, судебная власть представляется весьма могущественной корпораціей. Вестминстерскій судъ, составленный изъ несмѣняемыхъ судей, является одной изъ самыхъ вліятельныхъ властей. Между тѣмъ, по идеѣ Монтескье, которая была осуществлена въ конституціи 1791 г., судебная власть не должна имѣть свойства постоянныхъ учрежденій, но должна быть ввѣряема лицамъ, избраннымъ народомъ на срокъ, и при этомъ Монтескье дѣлаетъ ссылку на судъ геліастовъ въ Аѳинахъ. Въ противномъ случаѣ, право наказывать, столь страшное между людьми, дѣлается незамѣтнымъ и почти ничтожнымъ, другими словами—судебная власть теряетъ свое значеніе.

Итакъ, принципъ раздѣленія властей является необходимымъ признакомъ конституціоннаго строя и признается со времени появленія конституціонныхъ стремленій, именно съ 1789 г., такимъ же существеннымъ элементомъ, какъ и гарантія личныхъ правъ. Но этотъ принципъ, въ своемъ практическомъ примѣненіи, представляетъ такія трудности, что, въ дѣйствительности, нельзя сказать, чтобы онъ былъ воспринятъ конституціонными хартіями въ томъ именно видѣ, въ какомъ первоначально былъ провоз-

глашенъ. Если мы обратимся къ самому ученію о респредѣленіи властей въ томъ видѣ, какъ оно было выставлено Монтескье и принято его послѣдователями, то увидимъ въ немъ нѣсколько чертъ, которыя дѣлали невозможнымъ его примѣненіе, и если мы, затѣмъ, посмотримъ, какъ были эти начала примѣнены, то поймемъ, почему въ дѣйствительности они должны были получить совершенно иную постановку, чѣмъ ту, которую думалъ имъ дать авторъ «Духа законовъ». Монтескье, какъ мы видѣли, исходилъ изъ того положенія, что для обезпеченія политической свободы необходимо, чтобы одна власть сдерживала другую, а такъ какъ каждая власть способна злоупотреблять своими полномочіями, то она останавливается только тамъ, гдѣ встрѣчаетъ противодѣйствіе со стороны другой, равной ей, власти. Этотъ принципъ устанавливается имъ въ 4 главѣ XI книги. Затѣмъ, въ 6 гл. той же книги, переходя спеціально къ разъясненію британской конституціи, онъ обращается къ опредѣленію политической свободы и говоритъ, что политической свободы нѣтъ тамъ, гдѣ власть законодательная соединена съ властью исполнительной, потому что тогда законодатель можетъ издавать тиранническіе законы и самъ же ихъ примѣнять. Нѣтъ политической свободы и тамъ, гдѣ власть исполнительная соединена съ властью судебной, такъ какъ судья и правитель, соединившись въ одномъ лицѣ, будутъ имѣть власть угнетателя (d'un opresseur). Наконецъ, все потеряно (tout est perdu) тамъ, гдѣ всѣ три власти соединятся въ одномъ лицѣ или учрежденіи; и въ доказательство этого онъ обращается не только къ деспотизму въ его единоличной формѣ, но и къ учрежденіямъ республиканскимъ. Указывая на то, что хотя въ Венеціи республика, и существуетъ нѣсколько учрежденій, между которыми, повидимому, раздѣлены функціи властей — такъ, исполнительная власть въ лицѣ дожа, законодательная — большого совѣта, судебная — въ видѣ особаго отдѣленія сената, — онъ находитъ, что всѣ эти власти, въ дѣйствительности, соединены и смѣшаны, потому что онѣ одинаково исходятъ отъ одного и того же сословія, т.-е. отъ одного и того же корпуса венеціанской знати, которая имѣетъ право засѣдать въ большомъ совѣтѣ—учрежденіи, которому de facto принадлежала тогда верховная власть. Въ демократіи, онъ останавливается на учрежденіи остракизма и правѣ народнаго собранія произносить судебные приговоры и произвольно налагать наказанія. «Слѣдовательно, — говоритъ онъ, — ни одна форма правленія сама по себѣ не обезпечиваетъ политической свободы: она возможна

только тамъ, гдѣ является раздѣленіе властей». Но какъ совершить это раздѣленіе?

При этомъ нужно имѣть въ виду, что 6 гл. XI кн., которая сполна посвящена этому вопросу, излагаетъ, главнымъ образомъ, политическій строй Англіи. Между тѣмъ, съ перваго же раза Монтескье отступаетъ отъ того политическаго идеала, который онъ рекомендовалъ всей Европѣ и рекомендовалъ, какъ не безъизвѣстно, съ огромнымъ успѣхомъ. Говоря о судебной власти, онъ выражается такимъ образомъ, что судебная власть не можетъ быть поручаема какому-нибудь постоянному учрежденію, но что судьи должны быть избираемы народомъ на срокъ. Вслѣдствіе этого, право наказывать, столь грозное между людьми, дѣлается ничтожнымъ (nulle). Что именно имѣлъ въ виду Монтескье, это отчасти указываетъ онъ самъ, потому что въ примѣчаніи онъ кратко говоритъ о томъ, что такъ былъ устроенъ судъ геліастовъ въ Аѳинахъ. Но къ этому должно прибавить и нѣкоторые, такъ сказать, отрицательные мотивы, побудившіе его высказаться въ этомъ смыслѣ; именно, онъ, вѣроятно, имѣлъ въ виду тогдашнее судебное учрежденіе—французскій парламентъ съ нѣсколько отжившими формами судопроизводства и съ тѣми, часто не справедливыми, притязаніями, которыя парламентъ имѣлъ въ области управленія, а также многія неудобства въ самомъ отправленіи правосудія. Но если вообще по отношенію къ раздѣленію властей Монтескье имѣлъ въ виду Англію, то именно въ этихъ пунктахъ онъ расходился съ англо-саксонскими воззрѣніями на судебную власть: не только въ Англіи, но и въ Америкѣ, которая имѣла полную возможность передѣлать англійскую конституцію на свой ладъ, начало независимости власти судебной не только отъ власти административной, но и отъ народныхъ выборныхъ, явилось догматомъ. Въ Англіи, судебная власть отправляется могущественными, независимыми и постоянными коллегіями, какъ вестминстерскій судъ, т.-е. судъ королевской скамьи,—общихъ тяжебъ по дѣламъ гражданскимъ и судъ казначейства. Этому суду обезпечена несмѣняемость его членовъ по «act'y of settlement» и обезпечена полная матеріальная ихъ независимость. Но, сверхъ того, важно, что судъ въ Англіи не только призванъ къ отправленію правосудія въ тѣсномъ смыслѣ, но что рѣшенія его установили весьма важные прецеденты по политическимъ вопросамъ. Многіе пункты конституціи истолкованы были вестминстерскимъ судомъ, и рѣшенія его получали силу обязательныхъ прецедентовъ на будущее время. Такъ, напр., въ 1763 г. по дѣлу Вилькса возникъ вопросъ о томъ, можетъ ли быть издаваемое

общее предписаніе объ арестѣ, т.-е. предписаніе неспеціализированное, безъ прямого указанія на лицо, которое привлекается къ судебной отвѣтственности. Въ виду того, что Вилькъсъ напечаталъ въ 45 № «Сѣвернаго Британца» статью, порицающую дѣйствія министерства, министромъ внутреннихъ дѣлъ, статсъ-секретаремъ, въ качествѣ одного изъ мировыхъ судей Англіи, былъ изданъ приказъ объ арестѣ автора, издателя и вообще всѣхъ лицъ, виновныхъ въ этомъ напечатаніи, безъ спеціальнаго ихъ поименованія. Королевскій судъ, подъ предсѣдательствомъ тогдашняго верховнаго судьи, лорда Камбеля, рѣшительно отвергъ право такихъ общихъ предписаній объ арестахъ, такъ что, на основаніи этого судебнаго рѣшенія, какъ Вилькъсъ, такъ и другія лица, пострадавшія отъ этого ареста, подали искъ противъ министерства и получили огромное вознагражденіе «за вредъ и убытки». Такимъ образомъ, конституціонные вопросы разрѣшались судомъ съ такимъ авторитетомъ, что эти рѣшенія являются конституціонными прецедентами Англіи. Тоже самое мы видимъ и въ примѣненіи федеральной конституціи Сѣверо-американскихъ Соединенныхъ Штатовъ; федеральные судьи остаются несмѣняемы въ теченіи всей жизни и, въ силу самой конституціи, призываются не только къ рѣшенію различныхъ дѣлъ, возникшихъ изъ примѣненія федеральныхъ законовъ, но сверхъ того къ толкованію конституціи.

Такимъ образомъ, этотъ англо-саксонскій взглядъ на судъ есть вполнѣ національный, одинъ изъ существенныхъ догматовъ англо-саксонскаго конституціоннаго устройства, и что замѣчательно, обѣ революціи—и англійская, и американская,—начались съ судебныхъ процессовъ. Такъ, мы указывали, что однимъ изъ поводовъ къ окончательной распрѣ между королемъ Карломъ I и народными представителями, было установленіе карабельной подати.

Гампденъ, одинъ изъ членовъ оппозиціи, началъ, какъ извѣстно, процессъ противъ лицъ, явившихся къ нему для сбора той подати, которая не разрѣшена парламентомъ, и этотъ процессъ былъ сигналомъ къ тому противодѣйствію и сопротивленію, которое распространилось на всю страну. Точно также, когда англійскій парламентъ хотѣлъ установить незаконныя, съ точки зрѣнія американцевъ, подати, бостонскіе негоціанты представили жалобу въ судъ на то, что къ нимъ являются люди, съ требованіями незаконныхъ поборовъ, и адвокатъ ихъ поставилъ вопросъ на ту же почву, на которую нѣкогда защитникъ Гампдена по-

ставилъ свою защиту, такъ что эти два знаменитые процесса одинаково были предвѣстниками болѣе сильнаго волненія.

Изъ этого можно видѣть, въ какой мѣрѣ Монтескье отступилъ отъ принциповъ англо-саксонскаго суда. Важно въ данномъ случаѣ то, что его взглядъ былъ воспринятъ авторами конституціи 1791 г.; даже раньше онъ былъ примѣненъ, такъ какъ конституція 1791 г. была, нѣкоторымъ образомъ, сводомъ органическихъ законовъ, изданныхъ національнымъ учредительнымъ собраніемъ еще въ 1789 г. Въ 1790 г. 6-го ноября, по настоянію знаменитѣйшаго юриста того времени, Транше, учредительнымъ національнымъ собраніемъ былъ изданъ законъ, постановляющій, что судьи должны быть избираемы народомъ на 6-тилѣтній срокъ. Принципъ этого закона вошелъ затѣмъ и въ конституцію 1791 г., такъ что только впослѣдствіи, именно при Наполеонѣ I, учреждается постоянная судебная коллегія; въ теченіи всего революціоннаго періода судьи были выборными и оправдали теорію Монтескье лишь въ одномъ пунктѣ: они были —nulles, именно, что они не только политической, но даже и обыкновенной роли не играли въ дѣлѣ правосудія.

II. Остаются, слѣдовательно, власти—законодательная и исполнительная. По ученію Монтескье, законодательная власть должна принадлежать собранію лицъ, палатѣ, причемъ самая палата должна быть раздѣлена на 2 части по слѣдующимъ причинамъ: въ каждой націи имѣются многія лица, которыя по своему происхожденію, знаменитости, по своему богатству, образованію или преданіямъ не могутъ подчиняться условіямъ общей гражданской свободы, для которыхъ общая свобода явилась бы рабствомъ, и они могутъ явиться защитниками національной пользы только подъ тѣмъ условіемъ, чтобы имъ было создано привилегированное положеніе. Въ качествѣ такого привилегированнаго учрежденія эта часть народонаселенія явится защитницей національныхъ интересовъ въ отношеніи къ коронѣ, а съ другой стороны, она будетъ сдерживать демократическія стремленія, исходящія отъ народной партіи. Этимъ именно объясняется учрежденіе англійской Верхней Палаты, Палаты Лордовъ, хотя, исторически, происхожденіе этой палаты совершенно иначе должно быть объяснено, но объ этомъ мы скажемъ ниже. Затѣмъ, вторая палата должна происходить отъ народныхъ выборовъ. Такимъ образомъ, ей должна принадлежать законодательная власть. Но можетъ ли законодательная власть давать такія правила, такія нормы, такіе законы, которые были бы безусловно обязательны для власти исполнительной? Нѣтъ,—отвѣчаетъ Монтескье—по-

тому что въ рукахъ законодателя такое право было бы сосредоточіемъ слишкомъ большой власти, и онъ могъ бы общими своими постановленіями сразу, такъ сказать, уничтожить всѣ тѣ вольности, которыми располагаетъ нація. Вслѣдствіе этого, необходимо, чтобы глава власти исполнительной имѣлъ по отношенію къ власти законодательной право — «veto», т.-е. право не давать своего согласія на обнародованіе закона. Это право является условіемъ общей національной свободы; безъ него законодательная власть сдѣлалась бы властью тираннической, властью, которая обратилась бы въ олигархію, преслѣдующую только своекорыстные интересы въ ущербъ интересамъ всей націи. Слѣдовательно, для обезпеченія націи, народа отъ тиранніи, законодательной власти необходимо, чтобы власть исполнительная была облечена правомъ-«veto», которое и имѣетъ въ Англіи король. Наконецъ, сверхъ того, королю должно быть представлено право роспуска палатъ, иначе эти палаты обратились бы въ замкнутый олигархическій кругъ, противъ котораго исполнительная власть въ интересахъ націи не могла бы принять никакихъ мѣръ. Затѣмъ, сама исполнительная власть, продолжаетъ Монтескье, или, лучше сказать, распоряженія исполнительной власти не могутъ быть поставлены въ такую зависимость отъ согласія власти законодательной, какъ постановленія этой послѣдней отъ согласія власти исполнительной. Власть исполнительная дѣйствуетъ путемъ распоряженій, касающихся частныхъ, отдѣльныхъ случаевъ, и, слѣдовательно, она никогда не можетъ нарушить какія-нибудь общія установленія, общія правила государственнаго порядка и національныхъ вольностей. Во-вторыхъ, глава исполнительной власти, для того, чтобы онъ могъ явиться сдержкой по отношенію къ власти законодательной, долженъ быть поставленъ отъ нея въ совершенно независимое положеніе. Этимъ Монтескье объясняетъ ту безотвѣтственность короля, ту теорію совершенства королевской власти, съ которой мы встрѣтимся при изложеніи прерогативъ королевской власти. Въ силу англійской конституціи, неприкосновенность короля, его безотвѣтственность, является также однимъ изъ существенныхъ условій политической свободы; благодаря ей онъ можетъ самостоятельно отправлять свою власть и обезпечивать законодательные интересы, ограждая ихъ отъ тиранніи власти законодательной. Но если самъ король является такимъ безотвѣтственнымъ главой исполнительной власти, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы орудія, чрезъ которыя онъ дѣйствуетъ, не должны были отвѣчать за правильное и законное выполненіе тѣхъ обязанностей, которыя на нихъ возлагаются законами

королевства и распоряженіями короля. Вслѣдствіе этого, орудія короля, т.-е. министры должны быть отвѣтственны передъ палатой. Но, продолжаетъ Монтескье, форма этой отвѣтственности, т.-е. то учрежденіе, которому подсудны министры, не можетъ быть обыкновеннымъ судомъ, потому что обыкновенные суды, какъ собственно явствуетъ изъ теоріи Монтескье, не настолько независимы, чтобы судить столь важныхъ лицъ, какъ высшіе представители исполнительной власти. Поэтому, учрежденіемъ, которому подсудны министры, по обвиненію ихъ въ преступленіяхъ по должности, должна быть верхняя палата королевства.

Таково въ краткихъ чертахъ изложеніе той теоріи, которую Монтескье преподалъ въ 6 гл. XI кн. «Духа Законовъ».

III. Тѣ выводы, которые можно отсюда сдѣлать, ближайшимъ образомъ, состоятъ въ томъ, что самая теорія Монтескье можетъ быть названа не только раздѣленіемъ властей, но и теоріей ихъ равновѣсія, теоріей взаимной сдержки властей, ponderation des pouvoirs. Самъ авторъ этой теоріи предвидѣлъ уже то практическое послѣдствіе, которое могло выйти изъ примѣненія его собственныхъ правилъ; именно, въ той же самой 6 гл. онъ говоритъ, что власти, такимъ образомъ уравновѣшанныя, придутъ въ состояніе бездѣйствія. Дѣйствительно, если тѣло одно другому противодѣйствуетъ, то они взаимно другъ друга сдерживаютъ, останавливаютъ и остаются на одномъ мѣстѣ. Монтескье изъ этого затрудненія, весьма существеннаго, находитъ слѣдующій выходъ: онъ говоритъ—«но такъ какъ сила вещей заставитъ ихъ дѣйствовать, то онѣ будутъ дѣйствовать въ согласіи». Этимъ онъ какъ будто устраняетъ то существенное возраженіе, которое сразу приходитъ въ голову, на которое онъ самъ обратилъ вниманіе и которое, дѣйствительно, явилось при выработкѣ американской конституціи 1787 г. Нужно сказать, что теорія Монтескье имѣла въ Европѣ огромный успѣхъ; такъ, книга его явилась въ 1748 г. и сразу выдержала множество изданій; она читалась не только въ Европѣ, но и во всѣхъ частяхъ свѣта, гдѣ только были европейцы. Такое же огромное вліяніе она имѣла и въ Америкѣ. Мадиссонъ, одинъ изъ авторовъ конституціи 1787 г., отзывается о ней не иначе, какъ объ «оракулѣ нашихъ дней». Затѣмъ, сами англичане восприняли ученіе Монтескье, такъ что знаменитый комментаторъ англійскихъ законовъ Блакстонъ часто ссылается на него. Эта теорія была положена въ основаніе довольно обширнаго и въ свое время полезнаго труда швейцарца *Делольма*—«La constitution britanique».

Этотъ успѣхъ показываетъ, что съ теоріей раздѣленія властей

надо считаться при выработкѣ новыхъ конституцій, тѣмъ болѣе, что во всѣхъ почти конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки, предшествовавшихъ федеральной конституціи, это начало провозглашалось торжественно, ставилось во главѣ. Но между тѣмъ теорія эта далеко не примѣнена къ самой конституціи 1787 г. Такъ, законодательное учрежденіе-конгрессъ, исполнительныя функціи президента, и отчасти судебныя функціи федеральнаго суда во многомъ соприкасаются, такъ что президентъ во многихъ случаяхъ принимаетъ участіе въ законодательныхъ дѣлахъ, затѣмъ, сенатъ, въ значительной мѣрѣ, принимаетъ участіе въ управленіи государствомъ, суду предоставляется широкое право толкованія конституціи и охраненія ея въ тѣхъ случаяхъ, когда она будетъ нарушена закономъ, или распоряженіемъ президента республики, словомъ—въ функціяхъ каждаго отдѣльнаго установленія можно найти такіе предметы, по коимъ признанныя власти должны дѣйствовать вмѣстѣ; и одинъ изъ авторовъ этой конституціи—Мадиссонъ принялъ на себя защиту такой формы организаціи власти въ виду того, что въ то время, когда шли еще пренія объ этой конституціи, главнымъ образомъ, послѣ того, какъ она была уже обнародована и предложена на ратификацію отдѣльныхъ штатовъ, въ числѣ возраженій, направленныхъ противъ нея, было одно существенно важное, именно, что она недостаточно обезпечиваетъ раздѣленіе властей. Защиту принциповъ, положенныхъ въ основаніе конституціи 1787 г. взяли на себя три лица, имѣющія ближайшее участіе въ составленіи ея, именно *Александръ Гамильтонъ*, одинъ изъ ближайшихъ друзей Вашингтона, *Мадиссонъ*, который былъ потомъ однимъ изъ президентовъ республики, и талантливый публицистъ-адвокатъ *Дрэй*. Подписываясь вымышленными именами, они издали рядъ брошюръ, памфлетовъ въ защиту и для разъясненія принциповъ конституціи. Соединеніе этихъ памфлетовъ составило сборникъ, такъ наз. «Федералистъ», который съ тѣхъ поръ имѣлъ множество изданій и является однимъ изъ важнѣйшихъ источниковъ для комментарія конституціи. Такъ какъ занятія филадельфійскаго конгресса происходили въ секретѣ, и для того, чтобы знать, какими мотивами руководствовалось это учредительное собраніе, мы имѣемъ только 2 источника: «Федералистъ» и, затѣмъ, записки самого Мадиссона, и только эти 2 драгоцѣннѣйшихъ источника даютъ намъ знать, чѣмъ руководствовались составители американской конституціи, и какъ Мадиссонъ защитилъ ея принципы. Письмо 47 «Федералиста», которое спеціально посвящено этому вопросу, начинается съ

того, что со всѣхъ сторонъ слышатся многія возраженія противъ конституціи 1787 г. и между прочимъ съ той точки зрѣнія, что принципъ раздѣленія властей не проведенъ въ ней достаточно. «Обращаясь, продолжаетъ онъ, къ разсмотрѣнію этого возраженія, намъ необходимо остановиться на той теоріи, которая является главнымъ основаніемъ приводимаго возраженія, т.-е. на теоріи Монтескье; намъ необходимо посмотрѣть, въ какомъ именно смыслѣ Монтескье разумѣетъ раздѣленіе властей и уже на словахъ оракула нашихъ дней основать собственную теорію». Но дѣло въ томъ, что Мадиссонъ не выставляетъ рядомъ съ той теоріей, съ которой онъ не согласенъ, своей новой. Онъ вноситъ, повидимому, мелкія поправки и разрушаетъ эту теорію, защищая ее. Монтескье говоритъ, что нѣтъ свободы тамъ, гдѣ власть исполнительная соединена съ законодательной; нѣтъ ея и тамъ, гдѣ власть исполнительная соединена съ судебной, и наконецъ, все потеряно, если всѣ эти власти соединяются въ одномъ лицѣ. «Монтескье не хочетъ этимъ сказать», говоритъ Мадиссонъ, «что власть законодательная должна быть отдѣлена отъ власти исполнительной во всѣхъ ея функціяхъ,—нѣтъ, онъ хочетъ сказать, что свобода погибаетъ тамъ, гдѣ власть законодательная соединена съ властью исполнительной въ одномъ лицѣ, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы власти — по преимуществу законодательной, по преимуществу судебной, по преимуществу исполнительной — не были представлены функціи изъ другой области, которыя необходимы для того, чтобы эти власти дѣйствовали». Затѣмъ, Мадиссонъ обращается къ конституціямъ отдѣльныхъ штатовъ и доказываетъ, что и тѣ точно такъ же поняли теорію раздѣленія властей, какъ и составители федеральной конституціи.

При разсмотрѣніи тѣхъ условій, при которыхъ теорія Монтескье примѣнялась на континентѣ Европы нужно замѣтить, что авторы первой французской конституціи 1791 г. имѣли въ виду учредить конституціонную монархію, слѣдовательно, они не имѣли такого, сравнительно широкаго поля, которое представляла для американцевъ ихъ конституція, чисто республиканская и допускавшая въ дѣйствительности болѣе строгое, болѣе полное раздѣленіе властей, чѣмъ это возможно въ конституціонной монархіи; и теорія конституціонной монархіи въ томъ видѣ, какъ она выведена въ 6 гл. XI кн. «Духа Законовъ», не совпадаетъ съ тѣмъ образцомъ, который выставилъ Монтескье, по той причинѣ, что короля Англіи нельзя разсматривать, какъ главу исполнительной власти; напротивъ, онъ долженъ быть разсматриваемъ какъ глава всѣхъ властей; ему было создано особенное положеніе среди дру-

Типографія М. М. Стасюлевича, Сиб. В. О., 2 л., 7

гихъ политическихъ учрежденій. Въ отношеніи парламента, онъ не имѣетъ права «veto» только относительно законовъ, вотированныхъ парламентомъ; напротивъ, онъ является главою парламента, какъ выражаются англійскіе юристы — rex est caput, principium et finis parliamenti; ему принадлежитъ право созыва парламента, т.-е. только тотъ парламентъ, который созванъ королемъ, признается законнымъ; король открываетъ сессію парламента, закрываетъ ее; королю принадлежитъ, сверхъ того, право роспуска парламента, т.-е. право уничтожать полномочія депутатовъ, данныя имъ на опредѣленный срокъ. Собственно, Нижняя Палата юридически существуетъ 7 лѣтъ, а между тѣмъ король можетъ послѣ первой сессіи назначить новые выборы. Королю принадлежитъ право назначать членовъ Верхней Палаты, т.-е. возводить въ званіе пэровъ, и усиливать такимъ образомъ тотъ контингентъ въ верхней палатѣ, который оказывается необходимымъ поддержать. Королю принадлежитъ право назначенія и право увольненія министровъ. Съ другой стороны, онъ, конечно, избираетъ этихъ министровъ изъ состава парламентскаго большинства, т.-е. министерство составляется изъ вождей той партіи, которая располагаетъ большинствомъ въ Нижней Палатѣ, имѣющей извѣстныя практическія преимущества; и чрезъ такое министерство, назначенное королемъ изъ членовъ большинства палаты, устанавливается органическая связь между королемъ, какъ властью исполнительной, и палатой; кабинетъ является органомъ, связывающимъ то и другое учрежденіе, т.-е. королевскую власть и народное представительство.

Конечно, черты этого кабинетнаго управленія разнообразились въ теченіи XVIII ст., но уже въ то время, когда Монтескье былъ въ Англіи, т.-е. въ 1724 г., фактически эта система существовала, такъ какъ первенствующимъ министромъ Англіи былъ извѣстный Робертъ Вальполь, который въ теченіи 20 лѣтъ (1721—1742) управлялъ государствомъ, опираясь на большинство въ Нижней Палатѣ и благодаря тому обстоятельству, что Ганноверская династія не окончательно еще утвердилась и должна была опираться на самую властную тогда партію виговъ. Такимъ образомъ, уже въ этомъ отношеніи взглядъ на королевскую власть, какъ на власть исполнительную, не является, съ точки зрѣнія англійской конституціи, правильнымъ.

Далѣе, палатамъ, дѣйствительно, принадлежитъ власть законодательная, хотя нужно сказать, что въ тоже время многіе важнѣйшіе предметы разсматриваются такимъ же законодательнымъ порядкомъ, не принадлежа къ числу законовъ. Такъ, напр.,

утвержденіе государственной росписи, распредѣленіе суммъ, которыми располагаетъ государство, между разными частями употребленія; назначеніе такихъ-то суммъ на опредѣленныя потребности государства, словомъ — бюджетное право также принадлежитъ парламенту. Затѣмъ, британскій парламентъ имѣетъ возможность довольно близко воздѣйствовать на различныя административныя отрасли посредствомъ такъ наз. приватныхъ биллей, которые дѣлятся на 2 разряда. Одни изъ нихъ касаются собственно только частныхъ лицъ, поскольку различныя частныя права ихъ требуютъ установленія или измѣненія въ законодательномъ порядкѣ. Но эти частные билли касаются также различныхъ государственныхъ союзовъ, корпорацій, городовъ, приходовъ, проведенія, напр., желѣзныхъ дорогъ, экспропріаціи и т. д.; посредствомъ этихъ частныхъ биллей парламентъ вторгается весьма существенно въ область административную, такъ что *Гнейстъ* совершенно справедливо говоритъ, что эти билли законодательные только по формѣ, а по содержанію они административные. Такимъ образомъ, по примѣненію къ англійскому парламенту эта теорія является совершенно невѣрной.

Затѣмъ, если признать, что тотъ образецъ, на которомъ авторъ «Духа Законовъ» хотѣлъ демонстрировать свою теорію, въ дѣйствительности, не совпадаетъ съ тѣми принципами, которые выставляются въ «Духѣ Законовъ», то можетъ быть, съ теоретической точки зрѣнія, эти начала являются совершенно правильными? но именно съ теоретической точки зрѣнія, съ точки зрѣнія теоріи государственной власти, они не могутъ быть признаны основательными. Такъ, государственная власть, то, что мы называемъ суверенитетомъ государства, по существу своему недѣлима въ томъ смыслѣ, что во всякомъ государствѣ имѣется одна верховная государственная власть, функціи которой недѣлимы; разъ мы раздѣлимъ эти функціи, явится нѣсколько властей, что органически уже не мыслимо.

IV. Даже въ XIX ст. теорія Монтескье принимается англійскими публицистами и юристами; назовемъ въ числѣ ихъ одного изъ самыхъ видныхъ дѣятелей 30-хъ годовъ, извѣстнаго *Брума*. Въ своемъ сочиненіи «Политическая философія» (собственно это не политическая философія, а просто очень хорошее изложеніе исторіи современнаго состоянія конституцій различныхъ государствъ, хотя оно конечно не лишено и разныхъ теоретическихъ введеній, взглядовъ и т. п.), Брумъ признаетъ необходимость раздѣленія властей; однако, тотчасъ дѣлаетъ оговорку, что, конечно, одной изъ этихъ властей должно принадлежать первенство, и что

власти должны быть координированы; судебная власть, по существу своему, не можетъ быть суверенной, такъ какъ самое призваніе суда—примѣнять общіе законы къ отдѣльнымъ, частнымъ случаямъ; разъ онъ выходитъ за эти предѣлы, онъ выходитъ изъ границъ своихъ полномочій, и судебная власть, вышедшая за эти предѣлы, колеблетъ, конечно, твердость тѣхъ законовъ, которые она должна примѣнять. Также исполнительная власть въ собственномъ смыслѣ слова осуществляетъ различныя государственныя цѣли въ предѣлахъ тѣхъ полномочій, которыя ей даются закономъ, и подъ условіемъ отвѣтственности ея за тѣ мѣры, которыя несогласны съ общими законами, и которыми будетъ нарушено право отдѣльныхъ лицъ или союзовъ. Такимъ образомъ, и исполнительная власть, и судебная являются одинаково *подзаконными*, а для того, чтобы онѣ были подзаконными, необходимо для законодательной власти имѣть средства держать каждую изъ нихъ въ границахъ предоставленныхъ имъ полномочій и привлекать представителей ихъ къ отвѣтственности.

Такимъ образомъ, и съ теоретической точки зрѣнія, въ каждомъ государствѣ должна быть одна верховная власть, которой подчиняются другія власти въ томъ смыслѣ, что онѣ дѣйствуютъ въ предѣлахъ тѣхъ нормъ, тѣхъ полномочій, которыя даются имъ этой верховной властью. Такъ какъ главнѣйшей функціей верховной власти является право изданія законовъ, то, необходимо, съ правомъ того учрежденія, которому принадлежитъ законодательная власть, соединяются и права верховной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ непосредственному рѣшенію верховной власти принадлежитъ разсмотрѣніе отдѣльныхъ предметовъ, правъ, которыя, по существу своему, не подходятъ подъ понятіе установленія закона, подъ понятіе законодательной дѣятельности, но которыя по важности своей разсматриваются законодательнымъ порядкомъ. Понятно, почему такой вопросъ, какъ отчужденіе государственной территоріи, долженъ быть разсматриваемъ исключительно законодательной властью; почему государственный бюджетъ долженъ быть ежегодно утверждаемъ палатою, почему отчужденіе частной собственности на общественное употребленіе также является актомъ законодательной власти. Такимъ образомъ, цѣлый рядъ правъ и полномочій является необходимымъ послѣдствіемъ верховенства законодательной власти надъ всѣми другими, такъ что, собственно, конституціи, исчисляя права парламента, ограничиваются въ отношеніи его дѣятельности общимъ указаніемъ, что вообще изданіе законовъ принадлежитъ палатамъ вмѣстѣ съ королемъ или просто палатамъ, если дѣло идетъ о республикѣ;

но въ тоже время говорятъ, что такіе-то предметы и правила должны быть установлены закономъ, такъ что сами опѣ расширяютъ право законодателя на цѣлую область такихъ дѣлъ, которыя, въ принципѣ, не принадлежатъ къ законодательной области. Итакъ, законодательная власть въ ея организаціи не можетъ быть принята иначе, кому бы она ни принадлежала (и власти: исполнительная и судебная), какъ въ предѣлахъ тѣхъ полномочій, которыя даны ей закономъ. Въ этомъ отношеніи, даже тѣ изъ юристовъ, которые восприняли теорію Монтескье, напр., Блакстонъ, говоря о правѣ, которое принадлежитъ парламенту, понимая подъ парламентомъ короля и двѣ палаты, идутъ можетъ быть слишкомъ далеко. Вотъ какъ Блакстонъ опредѣляетъ власть парламента: «Парламенту принадлежитъ та деспотическая власть, которая во всякомъ государствѣ кому-нибудь принадлежитъ, и парламентъ можетъ сдѣлать все, что только физически возможно». Конечно, выраженіе «деспотическая власть» здѣсь неумѣстно, такъ какъ принципы конституціоннаго порядка и имѣютъ цѣлью обратить деспотическую власть въ законномѣрную, но во всякомъ случаѣ, Блакстонъ прямо указываетъ на то, что верховная власть принадлежитъ парламенту, т.-е., что король вмѣстѣ съ двумя палатами можетъ сдѣлать все, что возможно сдѣлать въ предѣлахъ дѣйствующихъ обычаевъ, старыхъ статутовъ и т. д. Такимъ образомъ, консистенція государственной власти, по необходимости, является въ видѣ власти верховной и координированныхъ съ нею другихъ властей. Отступленіе отъ этого принципа практически являлось невозможнымъ. Напрасно провозглашать, что зимой будетъ 20^0 тепла, а лѣтомъ 10 градусовъ мороза; напрасно проповѣдывать такіе принципы, которые фактами, силою вещей отвергаются. Въ теченіе всего революціоннаго періода, Франція имѣла нѣсколько конституцій, которыя одинаково всѣ имѣли цѣлью установить строжайшее раздѣленіе властей. Такъ, конституція 1791 г. предоставляла власть законодательную національному собранію, пользовавшемуся весьма широкими полномочіями; власть исполнительную — королю, причемъ раздѣленіе это шло такъ далеко, что король былъ лишенъ права инціативы закона; онъ могъ только рекомендовать его. Затѣмъ онъ имѣлъ право не абсолютнаго «veto», а лишь задерживающаго, т.-е. такого «veto», послѣдствіемъ котораго являлся пересмотръ рѣшенія; но если въ 3-хъ регистратурахъ это рѣшеніе подтверждалось, то король считался давшимъ свое согласіе, хотя бы онъ его и не давалъ. Министры, назначаемые королемъ, не только не были приведены въ связь съ народными представителями, но этимъ послѣднимъ

прямо было запрещено, не отказываясь отъ своихъ полномочій, брать мѣста министровъ; и наоборотъ, лицо, бывшее министромъ, не могло быть избрано депутатомъ. Министры не играли никакой роли въ законодательномъ собраніи: они могли являться туда какъ докладчики, между тѣмъ какъ британскій кабинетъ образуется именно изъ лицъ партіи, составляющей парламентское большинство, постоянно присутствующей въ засѣданіяхъ палаты и т. д. Но несмотря на это строжайшее раздѣленіе властей, верховная власть нашлась. Именно, король обратился въ ничто; верховная власть фактически сосредоточилась въ рукахъ законодательнаго собранія, а затѣмъ, по низложеніи монархіи, въ рукахъ національнаго конвента.

Конституція 1795 г., которая еще старательнѣе раздѣлила всѣ власти, привела, однако, къ тому, что вся власть фактически сосредоточилась въ рукахъ директоріи, а при конституціи такъ называемаго консульства и имперіи глава исполнительной власти явился, какъ фактически, такъ и юридически, носителемъ верховной государственной власти. Вслѣдствіе этого можно сказать, что болѣе нормальный взглядъ на соотношеніе властей начинается во Франціи только съ 1814 г., т.-е. со времени хартіи Людовика XVIII, когда власти являются уже нѣсколько координированы, когда было провозглашено раздѣленіе властей съ признаніемъ одной власти верховною. Опытъ тѣхъ странъ, которыя стремились примѣнить у себя начало раздѣленія властей, показываетъ, что раздѣленіе самой государственной власти, т.-е. суверенитета немыслимо ни юридически, ни, тѣмъ болѣе, фактически, такъ какъ фактически непремѣнно въ каждомъ государствѣ образуется верховная власть; если не будетъ закона, явится фактъ, что власть, не сдержанная извѣстными конституціонными правилами, станетъ диктатурой съ безграничными полномочіями, съ безграничнымъ произволомъ.

V. Но это не должно, однако, вести насъ къ тому убѣжденію, что вообще теорія раздѣленія властей не имѣетъ значительной доли истины, что она на практикѣ не можетъ быть примѣнима, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ своихъ частяхъ, которыя мы находимъ во всѣхъ европейскихъ конституціяхъ. Всѣ европейскія конституціи содержатъ въ себѣ принципы раздѣленія властей только не въ этой формѣ и не въ этомъ объемѣ.

Для уясненія себѣ собственно этого вопроса необходимо установить нѣсколько началъ, которыми вообще опредѣляется нормальное устройство государственной власти, не только въ конституціонныхъ государствахъ, но вообще въ тѣхъ государствахъ,

которыя показываютъ извѣстный юридическій характеръ, въ которыхъ являются извѣстныя обезпеченія для закономѣрнаго управленія. Принципъ, по которому всѣ права государственной власти должны имѣть одинъ общій источникъ, будетъ ли онъ сосредочиваться въ одномъ лицѣ, или въ одномъ учрежденіи, или, наконецъ, въ народѣ, если мы имѣемъ дѣло съ демократической республикой,—этотъ принципъ не можетъ быть ни устраненъ, ни измѣненъ какими-нибудь теоретическими предложеніями и какой бы то ни было конституціей; это—фактъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, принципъ верховенства, на которомъ зиждется все государственное устройство. Но надо различать между принадлежностью права и отправленіемъ его—exercitium juris. Есть цѣлый разрядъ правъ, которыя, по необходимости, отправляются самой верховной властью; есть другой разрядъ функцій, которыя также, въ силу необходимости, должны быть отправляемы другими установленіями, имѣющими законныя полномочія; и въ этомъ заключается одна изъ отличительныхъ чертъ собственно конституціоннаго порядка. Отправленіе верховныхъ функцій въ самой верховной власти предполагаетъ извѣстную степень участія народа вмѣстѣ съ представителемъ верховной власти. Въ этихъ 2 отношеніяхъ теорія Монтескье имѣетъ практическое примѣненіе, во 1) въ томъ, что отправленія функцій государственной власти распредѣляются между отдѣльными органами, имѣющими каждый свое устройство, и поставленными въ особое юридическое положеніе; затѣмъ, во 2) въ томъ, что отправленіе извѣстныхъ функцій верховной власти предполагаетъ опредѣленную степень участія извѣстныхъ классовъ общества, народонаселенія,— и вотъ, съ этой двоякой точки зрѣнія, мы можемъ разсматривать принципы организаціи властей, которые могутъ явиться въ положительныхъ конституціяхъ. Первой изъ этихъ властей является власть *законодательная*. Законъ имѣетъ въ виду опредѣлить тѣ нормы, коими устанавливаются права и обязанности какъ частныхъ лицъ, такъ и самыхъ органовъ государственной власти; законъ, слѣдовательно, долженъ быть нормой, которая давала бы возможность осуществленія законныхъ интересовъ частныхъ лицъ и государственной власти и которая являлась бы мѣрой дозволеннаго и недозволеннаго, основаніемъ всѣхъ правъ и обязанностей, границей самыхъ разнообразныхъ интересовъ. Законъ, какъ общая норма, непремѣнно долженъ быть плодомъ извѣстныхъ, такъ сказать, компромиссовъ между самыми различными интересами; при изданіи его, необходимо принять въ соображеніе самыя различныя точки зрѣнія. Только въ тѣхъ случаяхъ, если многообразныя

мнѣнія будутъ приняты въ разсчетъ, мнѣнія, высказанныя по поводу законопроекта, только при этихъ условіяхъ явится возможность ихъ согласованія, только тогда законъ будетъ дѣйствительно плодотворнымъ, только тогда будетъ имѣть въ практическомъ своемъ примѣненіи всѣ удобства какъ для частныхъ лицъ, такъ и для государства. Вотъ почему обсужденіе закона, по общему правилу, поручается болѣе или менѣе многолюдному собранію, въ томъ предположеніи, что предлагаемый законопроектъ будетъ разсмотрѣнъ съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія. Различіе между конституціонными и между неконституціонными государствами заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, какъ образуется то учрежденіе, которому ввѣряется это право обсужденія законопроекта. Отличительнымъ признакомъ конституціоннаго устройства въ этомъ отношеніи является то положеніе, что ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ по предварительному обсужденію его въ палатахъ и съ ихъ согласія — consilio et consensu этихъ палатъ, — таково старинное выраженіе, которое есть отличительное воззрѣніе конституціонныхъ государствъ.

Затѣмъ, опредѣляя, конечно на самыхъ общихъ основаніяхъ, условія изданія закона, мы видѣли, что законъ только тогда въ практическомъ своемъ примѣненіи будетъ полезенъ, когда всѣ интересы будутъ приняты въ разсчетъ при его изданіи. Отсюда вытекаетъ, что самый процессъ обсужденія законопроекта долженъ быть безусловно свободенъ, ибо законодатель не имѣетъ дѣла съ готовымъ, опредѣленнымъ закономъ, какъ судья или органъ исполнительной власти: судъ при постановленіи рѣшенія имѣетъ дѣло уже съ готовой обязательной нормой, и безпокойство судьи заключается лишь въ томъ, чтобы на основаніи этой нормы постановить законное рѣшеніе, и чѣмъ сильнѣе развито въ немъ это безпокойство, тѣмъ, конечно, лучше; напротивъ, законодатель имѣетъ дѣло не съ lex lata, а съ lex ferenda,—съ тѣмъ, что еще будетъ издано, и въ его умѣ должны представиться всѣ соображенія за и противъ; онъ долженъ, по возможности, выслушать всѣ доводы, которые будутъ представлены, какъ сторонниками, такъ и противниками; слѣдовательно, на обязанности всѣхъ членовъ собранія лежитъ высказывать всѣ свои мнѣнія съ полной свободой. Вотъ почему членамъ этихъ законодательныхъ собраній обезпечивается свобода мнѣній, и въ отправленіи своихъ функцій они являются безотвѣтственными. Такимъ образомъ, эта гарантія свободы мнѣній, свободы преній и безотвѣтственность членовъ законодательнаго собранія, какъ таковыхъ,

является безусловнымъ правиломъ, которое воспринято всѣми конституціонными государствами.

VI. Обращаясь теперь къ власти исполнительной и власти судебной, мы одинаково имѣемъ дѣло съ властями подзаконными, съ властями, дѣйствія которыхъ должны быть основаны на законѣ. Отсюда понятно само собой, что и юридическое положеніе, организація этихъ властей должна быть отлична отъ организаціи власти законодательной, но тѣмъ не менѣе, есть между исполнительной и судебной властью нѣчто общее, — именно, что обѣ онѣ суть власти подзаконныя, но между властью судебной и властью исполнительной является также коренное различіе: судебная власть, судъ присяжныхъ, какъ мы уже имѣли случай замѣтить, долженъ примѣнять общіе законы въ конкретныхъ случаяхъ и постановлять рѣшеніе на основаніи дѣйствующаго права, ибо дѣйствующее право является совокупностью тѣхъ нормъ, въ которыхъ каждый имѣетъ право видѣть мѣру дозволеннаго и недозволеннаго и основаніе всѣхъ своихъ правъ и обязанностей. Слѣдовательно, въ случаѣ гражданскаго спора, въ случаѣ уголовнаго преступленія, судъ долженъ постановлять рѣшеніе на основаніи права дѣйствующаго.

Такимъ образомъ, судъ, по самому существу своему, является властью подзаконною, но вмѣстѣ съ тѣмъ только подзаконною; судъ не можетъ руководствоваться соображеніями о частной пользѣ, о какихъ либо частныхъ интересахъ, ни тѣми взглядами, которые въ данную минуту господствуютъ въ отправленіи административной дѣятельности, въ политическихъ сферахъ и т. д. Судъ не можетъ руководствоваться тѣми мотивами, которые не содержатся въ законѣ, онъ не есть учрежденіе политическое: разъ онъ становится на политическую почву, онъ перестаетъ быть судомъ, онъ дѣлается орудіемъ той или другой партіи, той или другой власти, онъ перестаетъ быть органомъ правосудія и подчиняется интересамъ, ничего общаго съ правосудіемъ не имѣющимъ. Разъ, такимъ образомъ, судъ долженъ быть подчиненъ только закону, то отсюда вытекаетъ та организація судебной власти, къ которой мы теперь перейдемъ.

Назначеніемъ судебной власти, какъ мы видѣли, опредѣляется и ея организація, именно, если отправленіе правосудія должно состоять въ примѣненіи общихъ законовъ къ отдѣльнымъ случаямъ, если каждое судебное рѣшеніе должно быть основано единственно на дѣйствующемъ правѣ, то отсюда слѣдуетъ, что судъ по самой своей природѣ долженъ быть властью исключительно подзаконною, т.-е. въ отправленіи правосудія не подчиняется распоряженіямъ или ука-

заніямъ, исходящимъ не отъ законодательной власти. Для обезпеченія этихъ интересовъ правосудія является то средство, которое можно считать наиболѣе распространеннымъ въ конституціонныхъ государствахъ, т.-е. установленіе такъ-называемой независимости судей, выражающейся ближайшимъ образомъ въ ихъ несмѣняемости. Это правило выражается обыкновенно въ конституціонныхъ актахъ въ такихъ словахъ, что «правосудіе будетъ отправляемо отъ имени короля»; если рѣчь идетъ о конституціонной монархіи,—«независимыми судьями, назначаемыми королемъ пожизненно». Изъ этого пожизненнаго назначенія не слѣдуетъ, однако, чтобы судьи не могли быть удаляемы (отъ должности), въ случаѣ совершенія ими преступленія по должности или небрежнаго отправленія своихъ обязанностей. Правило о несмѣняемости, въ этомъ случаѣ, обозначаетъ только то, что судьи не могутъ быть смѣщаемы подобно лицамъ административныхъ вѣдомствъ, что сужденія объ ихъ дѣйствіяхъ подлежатъ ближайшимъ образомъ суду, поставленному въ іерархическомъ отношеніи надъ ними, т.-е. суду высшей инстанціи, которому принадлежитъ право, по разсмотрѣніи дѣла судебнымъ порядкомъ, опредѣлить, если имѣется къ тому законное основаніе, къ удаленію или отрѣшенію отъ должности.

Затѣмъ, независимо отъ того повода, который можно назвать преступленіемъ по должности, судьи могутъ быть удаляемы также по поводу небрежнаго отношенія къ своимъ обязанностямъ, вызывающаго такъ называемое дисциплинарное производство. Но обыкновенно результатомъ дисциплинарнаго производства не является удаленіе отъ должности, а наложеніе, также судомъ высшей инстанціи, взысканія низшаго порядка,—выговоровъ, замѣчаній, временной пріостановки въ отправленіи должности и т. п. Но лица, многократно подвергавшіяся дисциплинарнымъ взысканіямъ, могутъ быть и отрѣшены отъ своей должности. Въ этомъ смыслѣ и устанавливаются, такъ сказать, судьи тамъ, гдѣ назначеніе ихъ принадлежитъ правительственной власти. Мы не говоримъ здѣсь о тѣхъ странахъ, гдѣ примѣняется выборное начало.

Выборное начало примѣняется, главнымъ образомъ, въ республиканскихъ государствахъ и, затѣмъ,—въ отдѣльныхъ штатахъ и кантонахъ. Такъ, напр., въ Америкѣ федеральные судьи назначаются также въ условіяхъ несмѣняемости, а въ отдѣльныхъ штатахъ примѣняется выборное начало; и нельзя сказать, чтобы это начало приводило къ благопріятнымъ результатамъ.

Затѣмъ, конечно, несмѣняемость судей сама по себѣ не мо-

жетъ быть еще обезпеченіемъ точнаго и дѣйствательно правомѣрнаго отправленія правосудія, такъ какъ, при отсутствіи другихъ благопріятныхъ условій, судебная несмѣняемость можетъ сама по себѣ сдѣлаться источникомъ значительныхъ злоупотребленій. Если несмѣняемый судья въ отправленіи своихъ обязанностей не поставленъ въ условія строгаго контроля, то, въ дѣйствительности, онъ можетъ относиться къ своей должности какъ къ своему dominium'у, своей вотчинѣ, изъ которой имъ извлекаются доходы для покрытія личныхъ его издержекъ. Такой вотчинный взглядъ на отправленіе правосудія былъ распространенъ, напр., во Франціи въ до-революціонный періодъ, и судебныя должности покупались лицами, замѣщающими ихъ; вотъ почему это начало судебной несмѣняемости не прошло въ учредительномъ собраніи 1789 г. Понятно само собой, что это начало можетъ имѣть благопріятныя послѣдствія только при другихъ, дополняющихъ его условіяхъ, а именно: во 1-хъ, при *гласности судопроизводства*, когда отправленіе правосудія поставлено подъ извѣстный контроль общественнаго мнѣнія; во 2-хъ, при *установленіи извѣстныхъ формъ судопроизводства*, дающихъ какъ тяжущимся, такъ и лицамъ, подвергшимся уголовному обвиненію, всѣ средства для оправданія и защиты, — слѣдовательно, развитіе института судебной защиты; затѣмъ, въ 3-хъ, при извѣстномъ *участіи общества въ отправленіи правосудія*, и такимъ средствомъ, получившимъ впервые свое окончательное развитіе въ англійскомъ конституціонномъ правѣ, являются, какъ извѣстно, присяжные, т.-е. отправленіе суда присяжными, съ раздѣленіемъ вопросовъ факта и права, причемъ присяжнымъ принадлежитъ рѣшеніе вопросовъ фактически, а судебной власти—собственно юридическое опредѣленіе мѣры наказанія въ дѣлахъ уголовныхъ и формулировка рѣшенія въ дѣлахъ гражданскихъ. Въ Англіи и въ той странѣ, которая ближайшимъ образомъ усвоила себѣ англійскія учрежденія, именно въ Сѣверной Америкѣ, присяжные принимаютъ участіе не только въ дѣлахъ уголовныхъ, но также и въ дѣлахъ гражданскихъ, и сверхъ того, участіе присяжныхъ является необходимымъ условіемъ не только самаго отправленія правосудія, но и при возбужденіи обвиненія, такъ что въ Англіи независимо отъ судебнаго Jury или, какъ его называютъ, малаго Jury, постановляющаго свой вердиктъ и выслушивающаго судебныя пренія и доказательства сторонъ, самое преданіе суду, по общему правилу, зависитъ отъ приговора обвинительнаго или такъ называемаго большаго Jury, состоящаго изъ 23 лицъ.

При перенесеніи суда присяжныхъ на континентъ Европы и при обсужденіи этого вопроса собственно во французскомъ національномъ собраніи, среди юристовъ, засѣдавшихъ въ немъ, произошло раздѣленіе на 2 партіи, причемъ одна изъ нихъ, руководимая знаменитымъ юристомъ *Андре Дюпоромъ*, представляла необходимымъ распространеніе суда присяжныхъ на всѣ тѣ вопросы, которые могутъ быть рѣшаемы фактически. Дюпоръ исходилъ, подобно всѣмъ членамъ учредительнаго собранія, изъ понятія, совершенно чуждаго англійскому праву, и которое впервые съ такой силой было провозглашено французскимъ учредительнымъ собраніемъ,—это такъ называемое *народное самодержавіе*. Исходя изъ этого понятія, Дюпоръ доказалъ, что участіе народа должно быть допущено вездѣ, гдѣ можно рѣшать вопросы, которые не требуютъ предварительнаго техническаго образованія. Къ Дюпору присоединилась довольно значительная партія, которая требовала примѣненія суда присяжныхъ и къ уголовнымъ, и къ гражданскимъ дѣламъ. Однако, другая партія нашла себѣ сильнаго защитника въ лицѣ знаменитаго *Транше*, о которомъ мы уже выше упоминали. Транше, соглашаясь съ тѣмъ, что въ уголовныхъ дѣлахъ вопросъ факта можетъ быть отдѣленъ отъ вопроса права, не допускалъ возможности такого отдѣленія въ процессѣ гражданскомъ, по крайней мѣрѣ, по французскому праву, и анализъ, представленный имъ,—анализъ, клонившійся къ установленію различія между матерьяльнымъ гражданскимъ правомъ Англіи, съ одной стороны, и Франціи—съ другой, относительно условія процесса гражданскаго въ Англіи и во Франціи, склонилъ національное собраніе къ тому, что институтъ присяжныхъ не былъ примѣненъ къ гражданскимъ дѣламъ. Но законъ 6-го октября 1790 г. установилъ примѣненіе этого института въ двоякой формѣ: во 1-хъ, въ видѣ обвинительнаго жюри, и во 2-хъ, въ видѣ малаго жюри, т.-е. суда, образуемаго, какъ и въ Англіи, изъ 12 лицъ, постановляющихъ приговоръ относительно фактической стороны дѣла.

Вотъ этими условіями осуществляется какъ самостоятельность судебной власти, такъ и тѣ формы ея отправленія, въ которыхъ могутъ быть гарантированы интересы какъ тяжущихся, такъ и тѣхъ лицъ, которыя подверглись уголовному обвиненію. Безъ совокупности этихъ условій, конечно, сама по себѣ несмѣняемость судей, ихъ независимость не можетъ обезпечить отправленіе правосудія. Напротивъ, она скорѣе можетъ явиться источникомъ величайшихъ злоупотребленій, какъ и показываетъ опытъ нѣкоторыхъ странъ, напр., Франціи, гдѣ фактически до рево-

люціи суды были организованы на началѣ несмѣняемости; но они оставили по себѣ не особенно благопріятную память, почему въ 1789 г. и закономъ 6 октября 1790 г. національное собраніе перешло къ системѣ выборныхъ судей, которая держалась до консульства и имперіи.

VII. Наконецъ, третья область, которая также представляетъ особенныя условія своей организаціи, есть область собственно администраціи. Администрація, какъ мы имѣли уже случай замѣтить, призвана къ осуществленію различныхъ задачъ государства дѣятельностью болѣе или менѣе самостоятельною. Административные органы получаютъ отъ закона полномочія на отправленіе извѣстныхъ дѣлъ. Законъ опредѣляетъ степень ихъ власти, кругъ ихъ вѣдомства; но въ этихъ предѣлахъ административные органы дѣйствуютъ самостоятельно, а это ведетъ къ двоякимъ послѣдствіямъ: во 1) независимо отъ закона, которымъ обязаны руководствоваться всѣ власти, дѣйствующія въ государствѣ, органы администраціи подчинены еще въ іерархическомъ отношеніи руководству высшаго правительства, т.-е. исполнительной власти, поставленной во главѣ страны (монарху, президенту и его ближайшимъ органамъ, т.-е. министрамъ). Имъ предоставлено право такъ называемыхъ административныхъ распоряжей (Verordnung, ordonnance), и въ предѣлахъ этихъ общихъ распоряженій законно подчиненнымъ органамъ администраціи предоставляется дѣйствовать, даже налагается обязанность дѣйствовать, самостоятельно, отвѣчая за успѣшный ходъ дѣла лично. Отсюда, во 2) необходимость установленія отвѣтственности органовъ администраціи. Этотъ принципъ примѣняется тѣмъ съ большей силой къ организаціи административной власти, чѣмъ больше эта власть является установленіемъ правительственнымъ, т.-е. такимъ установленіемъ, которое образуется по назначенію короля, министерствъ или отдѣльныхъ министровъ.

Въ отношеніи собственно организаціи административной власти можно различать 2 системы, которыя въ этомъ отношеніи между собою не сходны; именно, систему самоуправленія и систему власти бюрократической, административной въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Система самоуправленія въ томъ видѣ, какъ она установилась въ Англіи, имѣетъ нѣкоторыя черты сходства съ организаціей судебной, или, иначе говоря, англійское самоуправленіе во многомъ проявляетъ черты судебнаго устройства. Такъ, главнѣйшимъ изъ основаній мѣстнаго самоуправленія являются такъ называемые мировые судьи. Англійскіе мировые судьи назна-

чаются королемъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Но какъ министръ представляющій, такъ и король назначающій, фактически ограничены въ своей свободѣ опредѣленнымъ кругомъ лицъ, потому что для права быть мировымъ судьей установился довольно высокій цензъ. Затѣмъ, фактически мировые судьи назначаются на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и всѣ судьи, посредствомъ такъ называемаго указа объ охраненіи мира. Указъ, заключающій порученіе объ охраненіи мира, призываетъ къ этой обязанности всѣхъ вообще лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, поставленнымъ для мировыхъ судей; но потомъ изъ числа этихъ лицъ выдѣляется часть, которая спеціально призывается къ активному исполненію должности мировыхъ судей, посредствомъ особаго королевскаго указа, который называется «Writ of dedimus potestatem»; это—особенное полномочіе, которое дается мировымъ судьямъ и которымъ они призываются къ активной дѣятельности. Эти мировые судьи, будемъ называть ихъ участковыми въ отличіе отъ почетныхъ,—эти участковые мировые судьи являются на своихъ мѣстахъ не только органами правосудія, но и органами администраціи, ибо названіе «мировые» происходитъ не изъ идеи мирового разбирательства; оно происходитъ отъ слова «миръ» въ смыслѣ его охраненія, т.-е. охраненія общественной тишины и спокойствія; и когда при Эдуардѣ III эти мировые судьи были учреждены, то ближайшая задача ихъ заключалось именно въ полицейской функціи охраненія мира, мѣстной безопасности, тишины и спокойствія, и только впослѣдствіи къ этимъ основнымъ функціямъ присоединяются и другія. Вслѣдствіе этого, мировые судьи являются лицами, отправляющими правосудіе по мѣстнымъ уголовнымъ дѣламъ, и затѣмъ, имъ предоставляется наблюденіе за охраненіемъ мира въ обширномъ смыслѣ этого слова, за исполненіемъ всѣхъ законовъ полицейскихъ, т.-е. полицейскаго устава касательно полиціи строительной, дорожной, надзора за бѣдными, за санитарной частью и т. п. Съѣздъ мировыхъ судей является, несмотря на существованіе спеціальныхъ администраторовъ по этой части, высшей инстанціей, наблюдающей за этой дѣятельностью; сверхъ того, мировому съѣзду принадлежитъ еще право установленія нѣкоторыхъ мѣстныхъ налоговъ. Такимъ образомъ, съѣздъ мировыхъ судей является и высшей апелляціонной инстанціей по дѣламъ судебнымъ, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, высшей административной властью.

Посмотримъ теперь, въ какое юридическое отношеніе поставлены они къ центральной власти. Эта должность, какъ мы уже сказали, въ извѣстной мѣрѣ проникнута судебнымъ характеромъ,

что составляетъ отличительную черту вообще англійской администраціи. Только въ позднѣйшее время въ нее вносятся черты континентальной администраціи; старинныя англійскія должности проникнуты этимъ судебнымъ характеромъ. Вслѣдствіе этого, мировой судья, въ отправленіи своихъ обязанностей, прежде всего подчиняется законамъ, на основаніи которыхъ онъ дѣйствуетъ. Съ другой стороны, какъ мы видѣли выше, англійскій парламентъ посредствомъ своей законодательной дѣятельности вторгается чрезвычайно далеко въ отправленіе различныхъ административныхъ задачъ. Всѣ сколько нибудь важные вопросы, внутренней администраціи касающіеся, напр., общественная благотворительность, дорожная часть, администрація школъ, различныя санитарныя условія, фабричная инспекція, — всѣ они регулированы парламентскими статутами, разработанными весьма тщательно; въ этихъ законахъ мировой судья находитъ довольно полное руководство, какъ ему дѣйствовать; слѣдовательно, онъ, въ отправленіи своей должности, прежде всего подчиняется закону.

Затѣмъ, нормальнымъ органомъ, надзирающимъ за правильностью его дѣйствій, является королевскій судъ, прежніе три вестминстерскіе суда,—судъ королевской скамьи по дѣламъ уголовнымъ, судъ общихъ тяжебъ по дѣламъ гражданскимъ и судъ казначейства. Съ 1873 г. они соединены въ одинъ высшій вестминстерскій королевскій судъ, но функціи его по отношенію къ мѣстной администраціи остались приблизительно тѣже. Королевскому суду предоставляется право, въ случаѣ обжалованія рѣшеній мировыхъ судей и съѣздовъ или жалобъ о неисполненіи ихъ обязанностей, посылать указы объ исполненіи этихъ законныхъ требованій. Этими указами судъ побуждаетъ къ исполненію обязанностей или требуетъ къ своему разсмотрѣнію дѣло, производившееся въ низшей инстанціи, или требуетъ къ отвѣту и объясненію.

Изъ этихъ предварительныхъ объясненій понятна та система, тотъ принципъ, который выраженъ въ извѣстной формулѣ одного изъ самыхъ глубокихъ знатоковъ мѣстнаго самоуправленія — *Гнейста*. Въ сочиненіи своемъ «Justiz-Verwaltung — Rechts Wege, etc», онъ опредѣляетъ самоуправленіе, какъ управленіе *«по закону и чрезъ законъ»*. «Чрезъ законъ», — потому что законодательная власть въ Англіи регулируетъ почти всѣ важнѣйшіе вопросы внутренняго управленія, и законъ является основаніемъ для администраціи въ такой же приблизительно степени, какъ и для суда, а съ другой стороны — «по закону», т.-е. глав-

нымъ, если не единственнымъ, основаніемъ этого самоуправленія является законъ, а не только распоряженія, исходящія отъ исполнительной власти.

Конечно, мировые судьи облечены бо́льшей самостоятельностью и независимостью, чѣмъ другіе органы администраціи. Но тамъ, гдѣ государство организовано на иныхъ началахъ, которыя не совсѣмъ правильно называются бюрократическими (но такъ уже принято ихъ называть), тамъ, во первыхъ, распоряженіямъ, исходящимъ отъ высшаго правительства, открывается гораздо бо́льшее поле, и затѣмъ, личной дѣятельности отдѣльныхъ органовъ администраціи открывается бо́льшій просторъ. Но изъ этого возникаетъ вопросъ относительно условій, въ которыя должна быть поставлена эта относительная свобода дѣйствій, т.-е. относительно условій объ отвѣтственности, обезпечивающей какъ силу государственныхъ законовъ, такъ и права частныхъ лицъ, которыя могутъ быть нарушены произвольными дѣйствіями со стороны административной власти. Вопросъ объ отвѣтственности, такимъ образомъ, является въ двоякой формѣ: во 1) въ формѣ служебной отвѣтственности, т.-е. въ отвѣтственности каждаго агента административной власти передъ тѣмъ лицомъ, которое является по отношенію къ нему начальствующимъ, и во 2)—отвѣтственности судебной, возникающей изъ нарушенія органомъ административной власти или законовъ государства, или обезпеченныхъ этими законами правъ частныхъ лицъ. Эта-то вторая отвѣтственность и играетъ особенную роль въ тѣхъ государствахъ, которыя принадлежатъ къ конституціонному типу, такъ какъ отвѣтственность служебная существуетъ просто силою вещей, сама по себѣ: лицо, поставленное во главѣ извѣстной отрасли администраціи, всегда можетъ сдѣлать своему подчиненному внушеніе, выговоръ, дать ему даже consilium abeundi,—словомъ, это отвѣтственность чисто дисциплинарная, которая лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ приведена въ болѣе точныя формы, обезпечивающія положеніе подчиненныхъ лицъ (такъ, она обезпечивается германскимъ правомъ); но конечно эти формы не совпадаютъ съ тѣми, которыя мы могли бы назвать судебными въ обширномъ смыслѣ слова, т.-е. съ формами отвѣтственности, возникающей, во первыхъ, вслѣдствіе нарушенія должностными лицами законовъ государства и обезпеченныхъ этими законами правъ частныхъ лицъ, и во вторыхъ, эта отвѣтственность имѣетъ своимъ послѣдствіемъ преданіе суду того должностнаго лица, которое совершило нарушеніе. Эта отвѣтственность имѣетъ различныя степени и различныя формы въ государствахъ конституціоннаго типа въ настоящее

время. При разсмотрѣніи этой отвѣтственности, прежде всего, возникаетъ вопросъ о тѣхъ условіяхъ, въ которыя поставлены органы высшей исполнительной власти, т.-е. центральная исполнительная власть. Эта центральная исполнительная власть, въ принципѣ, сосредоточивается въ рукахъ главы государства, слѣдовательно, въ рукахъ короля конституціонной монархіи или въ рукахъ президента республики. Но король въ конституціонной монархіи по самому своему положенію является безотвѣтственнымъ по причинамъ, о которыхъ мы скажемъ ниже. Такъ какъ король дѣйствуетъ не иначе, какъ чрезъ министровъ, а министръ отвѣчаетъ за каждый актъ исходящій отъ правительства, то вопросъ объ отвѣтственности министровъ играетъ весьма важную роль. Какъ мы увидимъ ниже, право привлекать министровъ къ отвѣтственности принадлежитъ нижней палатѣ, а затѣмъ, судъ надъ ними можетъ принадлежать или верхней палатѣ, или высшему въ государствѣ судилищу, напр., конституціонному суду въ Бельгіи, или же спеціально для этой цѣли установленному верховному государственному суду, какъ въ Германіи — Haupt-Gerichtshof. Затѣмъ, въ отношеніи низшихъ органовъ административной власти отвѣтственность устанавливается или въ формѣ возможности преслѣдованія ихъ въ обыкновенныхъ судахъ, въ случаѣ нарушенія ими права частныхъ, отдѣльныхъ лицъ, или въ формѣ такъ называемаго административнаго иска, если дѣйствіе должностныхъ лицъ по свойствамъ своимъ, по самой своей природѣ, не входитъ въ компетенцію общихъ судовъ, или, наконецъ, въ возбужденіи гражданскаго иска за вредъ и убытки, причиненные дѣйствіями должностныхъ лицъ, — словомъ, формы этой отвѣтственности весьма разнообразны. Но самое разнообразіе этихъ формъ показываетъ, въ какой мѣрѣ принципъ отвѣтственности признается условіемъ такого начала организаціи административныхъ вѣдомствъ, котораго требуетъ сравнительная свобода дѣйствій въ осуществленіи административныхъ функцій.

Такимъ образомъ, если принципъ раздѣленія властей практически выразился въ предоставленіи отдѣльныхъ функцій государства различнымъ установленіямъ, совершенно различно организованнымъ и поставленнымъ въ особыя юридическія условія, то не всѣ означенныя власти являются верховными. Напротивъ, мы видѣли, что верховной является собственно только одна власть, а другія поставлены въ условія соподчиненія, т.-е. въ извѣстную юридическую зависимость отъ той власти, которой принадлежатъ функціи власти верховной. Указавъ, такимъ образомъ, на тѣ предѣлы и тѣ условія, въ которыхъ примѣняется этотъ принципъ

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

раздѣленія властей, мы обратимся къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ конституціонныхъ государствъ.

РАЗДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Виды конституціонныхъ государствъ.

I. Разсмотрѣніемъ главныхъ принциповъ устройства отдѣльныхъ органовъ государственной власти мы закончили изслѣдованіе общихъ чертъ, лежащихъ въ основѣ того порядка и тѣхъ государственныхъ формъ, которыя установились въ З. Европѣ и Америкѣ. Подробности этого устройства мы укажемъ ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ учрежденій европейскихъ и американскихъ странъ, а теперь обратимся къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ государственныхъ типовъ. Прежде всего мы должны установить извѣстную классификацію формъ правленія, а для этого предварительно разсмотрѣть, поскольку общепринятая классификація примѣнима къ тѣмъ государственнымъ учрежденіямъ, которыя существуютъ въ дѣйствительности, или поскольку дѣленія формъ правленія по принадлежности суверенитета на монархіи, аристократіи и демократіи примѣняются къ нынѣшнимъ государствамъ З. Европы и Америки.

Въ тѣхъ предѣлахъ, которые указаны выше, государственныя формы могутъ быть весьма разнообразны: мы увидимъ монархію и демократію въ ея посредственной и непосредственной формѣ; государства простыя и сложныя. Только аристократія должна быть совершенно исключена изъ нынѣшнихъ формъ правленія. Для объясненія причинъ, почему аристократическая форма не можетъ имѣть мѣста въ нынѣшнихъ конституціонныхъ государствахъ, мы обратимся къ опредѣленію аристократической формы и ея существенныхъ признаковъ. Аристократія, по самому существу, есть такая форма, въ которой высшая власть принадлежитъ привилегированному классу лицъ, пользующихся своими правами *наслѣдственно*. Самымъ существеннымъ признакомъ аристократій является наслѣдственность передачи извѣстныхъ правъ. Въ такомъ же смыслѣ высказывается *Монтескье* въ 3-й части II-й книги своего труда. Въ аристократіи, говоритъ онъ,

верховная власть находится въ рукахъ извѣстнаго числа лицъ (d'un certain nombre de personnes), которыя издаютъ законы и обязываютъ исполнять ихъ (les font exècuter). Остальной народъ находится по отношенію къ нимъ въ такомъ же положеніи, какъ въ монархіяхъ подданные по отношенію къ главѣ государства. Народъ повинуется законамъ, но не участвуетъ ни въ изданіи законовъ, ни въ осуществленіи правъ верховной власти.

Лордъ *Брумъ* во II-й части своей «Политической философіи» говоритъ: когда верховная власть находится въ рукахъ части народа и эта часть организована такъ, что остальной народъ не можетъ получить участія въ правленіи иначе, какъ съ согласія знати, то это будетъ аристократическая форма; и далѣе: существо аристократіи заключается въ наличности привилегированнаго класса, монополизирующаго верховную власть и имѣющаго достаточно силы для осуществленія всякой перемѣны въ демократическомъ или монархическомъ духѣ. Такую именно силу имѣла Венеціанская аристократія: гарантіей ея существованія являлась диктатура, ввѣренная «Совѣту десяти». Совѣтъ десяти, вызванный первоначально попытками произвести переворотъ съ цѣлью расширенія правъ народа, или усиленія власти дожей, сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ, въ которомъ мало-по-малу сосредоточилась вся дѣйствительная власть Венеціанской республики. Хотя Венеція по внѣшней структурѣ представляла монархическое государство съ общимъ совѣтомъ знати (Consilio grande) судебными властями (quarantia), совѣтомъ дожа (praegadi) и т. п., но сила и значенье этихъ учрежденій блекнетъ передъ Совѣтомъ 10-ти, изъ котораго выдѣлились еще 3 инквизитора съ тайнымъ судилищемъ и правомъ жизни и смерти надъ лицами, навлекшими на себя малѣйшее подозрѣніе даже по безъименному доносу.

Но какова бы ни была форма Венеціанской аристократіи и условія ея существованія въ тѣ времена, аристократическая форма правленія могла быть удержана въ позднѣйшее время только при томъ условіи, если бы вообще сохранилась возможность сословныхъ привилегій. Но французская революція, давшая первый толчекъ къ полному переустройству европейскихъ государствъ, стремилась именно къ уничтоженію всякаго рода монополій; политическая ея сторона заключается въ ограниченіи абсолютизма посредствомъ цѣлаго ряда учрежденій, о которыхъ мы говорили выше; общественная сторона состоитъ въ установленіи гражданскаго равенства. Въ этомъ отношеніи на французскую республику имѣли большое вліяніе принципы, провоз-

глашенные въ С. Америкѣ. С.-А. Штаты были первой большой республикой, (возникшей отчасти при содѣйствіи Франціи), въ которой демократическій принципъ выразился въ новой формѣ. И уже въ 30-хъ годахъ нынѣшняго ст. *Токвиль*, въ своей книгѣ «Демократія въ Америкѣ», въ предисловіи говоритъ, что усиленный ростъ демократіи въ новѣйшее время есть одинъ изъ провиденціальныхъ фактовъ, что постепенная демократизація общества есть такое явленіе, которое ничемъ не можетъ быть задержано или остановлено. Поэтому, говоритъ онъ, при провозглашеніи началъ гражданскаго равенства, при невозможности удержать какія бы то ни было привилегіи, кромѣ развѣ самыхъ невидныхъ или невинныхъ, каковы, напримѣръ, привилегіи германскихъ Standesherren, — аристократія не можетъ выступать какъ самостоятельный общественный элементъ, способный сдѣлаться субъектомъ верховной государственной власти. Всѣ споры, или раздоры, которые разрѣшались въ ту или другую сторону на континентѣ Европы, велись изъ-за двухъ принциповъ: монархическаго или демократическаго; королевское начало—«Божіей милостью» или суверенитетъ народа, — вотъ тѣ два принципа, на которыхъ только и можно было построить новѣйшія государства. Всѣ они поэтому могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: а) конституціонную монархію съ ея различными оттѣнками и б) демократію двоякаго вида. Мы укажемъ здѣсь лишь на главныя черты конституціонной монархіи, подробное разсмотрѣніе мы представимъ ниже, при изученіи отдѣльныхъ конституцій. Въ конституціонной монархіи главой государства и, слѣдовательно, главой государственныхъ властей признается монархъ (король, герцогъ, великій герцогъ и т. п.), получающій свои права независимо отъ народной делегаціи и, слѣдовательно, имѣющій самостоятельныя прерогативы. Самостоятельность происхожденія монархической власти обозначается словами «Божіей милостью». Но затѣмъ монархъ отправляетъ верховную власть или при участіи извѣстныхъ установленій, вышедшихъ по большей части изъ народнаго представительства, необходимаго при изданіи законовъ, установленіи налоговъ, утвержденіи бюджета и т. д.; или же чрезъ отвѣтственное министерство, которое является органомъ его, какъ главы исполнительной власти.

Основнымъ принципомъ демократіи является начало народнаго верховенства. Всѣ власти, дѣйствующія въ государствѣ, получаютъ свои полномочія или непосредственно отъ народа, или на основаніи конституцій, утвержденныхъ народомъ. Согласно съ этимъ и демократіи могутъ быть раздѣлены на а) не-

посредственныя и б) демократіи съ народнымъ представительствомъ.

Отличительнымъ признакомъ непосредственной демократіи является право народа на непосредственное отправленіе главнѣйшихъ аттрибутовъ верховной власти. А именно: 1) народу принадлежитъ право изданія конституціонныхъ законовъ, и всякаго рода поправокъ въ конституціи. Тѣмъ болѣе, общій ея пересмотръ можетъ получить силу только чрезъ народное голосованіе; 2) въ рукахъ народа сосредоточена законодательная власть; высшимъ государственнымъ учрежденіямъ принадлежитъ право иниціативы и подготовленія законо-проекта, а принятіе или непринятіе его зависитъ отъ всенароднаго голосованія. Точно также всѣ остальныя права, которыя въ представительной демократіи осуществляются палатами, принадлежатъ въ непосредственной демократіи народному собранію. Сюда относится: право установленія налоговъ, разсмотрѣнія отчетовъ по финансовому управленію, утвержденіе бюджета и т. п. 3) Народному собранію принадлежитъ право выбора важнѣйшихъ должностныхъ лицъ въ государствѣ. Вслѣдствіе этого, отличительнымъ признакомъ непосредственной демократіи является основное ея учрежденіе — народное собраніе, которое въ Швейцаріи носитъ названье Landgemeinde (т.-е. собственно земская община). Само собою разумѣется, что, при условіи отправленія власти не посредствомъ представителей поставленныхъ лишь подъ контроль народа, а самимъ народомъ,—непосредственная демократія возможна лишь въ небольшихъ государствахъ, каковы нѣкоторые изъ швейцарскихъ кантоновъ, напримѣръ 2 Аппенцелля, Унтервальденъ Надлѣсный, Унтервальденъ Подлѣсный, словомъ—кантоны, въ которыхъ количество жителей настолько невелико и пространство территоріи настолько необширно, что всѣ полноправные граждане могутъ присутствовать на народномъ собраніи. Другія государства приняли начала демократіи въ ея посредственной формѣ.

Существо посредственной демократіи заключается въ томъ, что народъ, сохраняя за собой верховныя права, осуществляетъ ихъ не самолично, а чрезъ своихъ представителей. Этотъ общій принципъ допускаетъ измѣненія въ частностяхъ, которыя видоизмѣняютъ и форму демократіи въ томъ или другомъ государствѣ. Въ каждомъ государствѣ должно отличать, прежде всего, учредительную власть отъ власти законодательной. Учредительная власть есть право давать государству опредѣленную форму правленія, установлять главныя начала государственной органи-

зацiи и, слѣдовательно, давать общiя положенiя, которыми должны руководствоваться всѣ власти въ государствѣ, не исключая законодательной. Это право въ демократiяхъ съ народнымъ представительствомъ, въ принципѣ, принадлежитъ народу. Такъ, въ С. Америкѣ каждый отдѣльный штатъ можетъ измѣнять свою конституцiю не иначе, какъ путемъ всенароднаго голосованiя; тоже мы видимъ и въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцарiи. Отступленiе отъ этого демократическаго начала представляетъ современная Францiя, гдѣ палаты признаютъ за собою не только власть законодательную, но и власть учредительную. Такимъ образомъ, напримѣръ, конституцiонный законъ 25 февраля 1875 г. и поправка къ нему приняты сенатомъ и палатой депутатовъ, соединенными въ нацiональное собранiе. Противъ такого присвоенiя палатами власти, по конституцiи другихъ государствъ,—имъ не принадлежащей, неоднократно возставали въ самой Францiи.

По отношенiю къ федеральнымъ конституцiямъ всякая поправка или измѣненiе могутъ получить силу только путемъ всенароднаго голосованiя. Сверхъ того, даже законы, вотированные въ assamblée féderale должны быть предложены на всенародное голосованiе. Слѣдовательно, Швейцарская конституцiя ставитъ ограниченiя и законодательной власти въ томъ отношенiи, что вотированные законы могутъ быть приняты или отвергнуты всенароднымъ голосованiемъ. Это право требовать, чтобы законы, уже вотированные въ федеральномъ собранiи, были предложены на всенародное голосованiе называется referendum (т.-е. апеллировать отъ рѣшенiя федеральной власти къ всенародному голосованiю). Таковы условiя, въ которыхъ осуществляется принципъ непосредственнаго участiя всего населенiя въ отправленiи высшей государственной власти. Во всѣхъ другихъ отношенiяхъ отправленiе какъ законодательной, такъ и судебной власти предоставляется властямъ, учреждаемымъ конституцiей и избираемымъ народомъ. Власти эти пользуются всѣми правами, необходимыми для достиженiя тѣхъ цѣлей и исполненiя тѣхъ обязанностей, которыя на нихъ возложены. Такъ, постановленiя законодательной власти являются обязательными для всей массы населенiя, или, другими словами, имѣютъ силу закона. Въ видѣ одной или двухъ палатъ организуется постоянная законодательная власть, призванная издавать обязательныя нормы.

II. Всѣ замѣчанiя, которыя мы сдѣлали до настоящаго времени, относятся къ государствамъ, имѣющимъ *политическую централизацiю.* Подъ политической централизацiей мы разу-

мѣемъ сосредоточеніе всѣхъ правъ верховной государственной власти, т.-е. права издавать законы, устанавливать налоги, права войны и мира и т. п. въ рукахъ одного центральнаго установленія или лица. Такими централизованными государствами являются: Франція, Англія, Италія, Испанія, словомъ—большинство европейскихъ государствъ. Въ отличіе отъ такихъ централизованныхъ или простыхъ государствъ мы должны указать на государства сложныя, представляющія значительное разнообразіе. Существеннымъ признакомъ сложнаго государства является отсутствіе въ немъ политической централизаціи въ томъ объемѣ, который указанъ выше. Слѣдовательно, положительнымъ признакомъ такого государства является политическая автономія отдѣльныхъ частей, входящихъ въ составъ его, автономія, которою онѣ пользуются различнымъ образомъ въ разныхъ государствахъ. При разсмотрѣніи видовъ этихъ государствъ нужно имѣть въ виду какъ простѣйшія ихъ формы, такъ и формы, представляющія наибольшее развитіе.

Всѣ сложныя государства могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи.

1) Государства, которыя представляютъ сравнительно меньшую степень органическаго единства для цѣлей внѣшнихъ или внутреннихъ.

2) Государства, представляющія собою дѣйствительно нѣчто органически связанное или только для внѣшнихъ цѣлей, или же для цѣлей какъ внѣшнихъ, такъ и внутреннихъ.

Въ первомъ случаѣ, государство является соединеннымъ въ лицѣ общаго монарха или нѣкоторыхъ общихъ учрежденій, съ предоставленіемъ полной автономіи отдѣльнымъ частямъ.

Другую форму составляютъ государственные союзы въ собственномъ смыслѣ. Они распадаются на два вида, на такъ называемые: а) союзы государства, Staatenbund и б) союзныя государства, Bundestaat, или, выражаясь дипломатическимъ языкомъ, конфедераціи и федераціи.

Отдѣльные виды этихъ союзовъ представляютъ большое разнообразіе. Простѣйшій видъ сложнаго государства представляетъ *личное соединеніе*, т.-е. соединеніе двухъ государствъ личностью одного и того же монарха. Возможность такого личнаго соединенія возникаетъ въ томъ случаѣ, когда монархъ, царствующій въ одной странѣ, призывается къ занятію престола въ другой странѣ. Слѣдовательно, особенно удобной почвой для возникновенія личнаго соединенія являются государства, имѣющія форму монархіи избирательной. Такъ, можно въ видѣ примѣра указать

на саксонскихъ курфюрстовъ Августа I и Августа III, которые были избраны на польскій престолъ, такъ что между Саксоніей и Польшей явилось личное соединеніе. Наиболѣе продолжительнымъ (именно съ 1714—1837 г.) является личное соединеніе Англіи съ Ганноверомъ. За прекращеніемъ старшей линіи Стюартовъ въ 17 в., по Settlement Act, наслѣдованіе перешло въ боковую линію, представители которой занимали Ганноверскій престолъ. Такъ какъ законы о престолонаслѣдіи въ Англіи и Ганноверѣ не совпадали, то это личное соединеніе Англіи съ Ганноверомъ могло разрушиться со смертью каждаго представителя этой династіи, если онъ не оставитъ наслѣдника, удовлетворяющаго законнымъ условіямъ того и другаго государства.

Различіе между ганноверскими и англійскими законами о престолонаслѣдіи заключалось въ томъ, что по ганноверскому закону къ престолонаслѣдію допускались лишь агнаты, т.-е. лица мужскаго пола, происходящіе отъ мужской линіи, тогда какъ по англійскому закону исключеніе женщинъ отъ престолонаслѣдія допускается лишь въ предѣлахъ одного и того же семейства. Такимъ образомъ, братья въ одной семьѣ исключаютъ сестеръ, но женщина, представляющая старшую линію, исключаетъ младшую линію, хотя бы представляемую лицами мужскаго пола. До 1837 г. представители власти и въ Англіи и въ Ганноверѣ фактически удовлетворяли условіямъ законодательствъ той и другой стороны; на престолъ поперемѣнно вступали: Георгъ II, Георгъ III, Георгъ IV и Вильгельмъ IV. Но Вильгельмъ IV умеръ, не оставивъ послѣ себя потомства, отчего англійскій престолъ, согласно съ законами о престолонаслѣдіи, долженъ былъ перейдти къ Викторіи, дочери слѣдующаго за нимъ брата, Эдуарда герцога Кентскаго (умершаго еще при жизни Вильгельма). Такимъ образомъ, Викторія устранила своего дядю, Эрнста Августа, который, однако, въ силу ганноверскихъ законовъ, занялъ престолъ Ганновера и передалъ его своему сыну, Георгу V, при которомъ, въ 1867 г., Ганноверъ былъ завоеванъ и аннектированъ Пруссіею.

Отъ личнаго соединенія слѣдуетъ отличать *реальное соединеніе* (union réelle), которое предполагаетъ неразрывную связь между государствами или чрезъ одну общую династію, или, сверхъ того, еще черезъ извѣстныя общія учрежденія. Какъ на примѣръ реальнаго соединенія, мы укажемъ 1) на Швецію и Норвегію и 2) на Австро-Венгрію.

Королевство Норвегія, прежде соединенное съ Даніею, во время войнъ Наполеона I соединилось фактически со Швеціей, и это соединеніе впослѣдствіи было подтверждено вѣнскимъ кон-

грессомъ и учрежденіями обѣихъ странъ (норвежскимъ стортингомъ и шведскимъ риксгагомъ). Это соединеніе нашло себѣ выраженіе въ актѣ, вышедшемъ въ августѣ 1815 г., откуда видно, что связующимъ звеномъ двухъ государствъ является общность династіи. Такъ 1-я статья этого акта гласитъ: «Королевство Норвегія будетъ королевствомъ свободнымъ, независимымъ, нераздѣльнымъ и неотчуждаемымъ, соединеннымъ со Швеціею подъ управленіемъ одного короля. Государственное устройство ея будетъ монархическое, ограниченное». 2-я статья опредѣляетъ порядокъ престолонаслѣдія (въ этомъ отношеніи постановленія акта сходны съ конституціею риксгага 22 іюня 1866 г.). Ст. 3-я, въ случаѣ прекращенія династіи, установляетъ порядокъ избранія новаго короля шведскимъ риксгагомъ и норвежскимъ стортингомъ. Такъ какъ оба королевства соединяются личностью одного короля, то, когда король, вслѣдствіе несовершеннолѣтія или какихъ-либо другихъ причинъ, не въ состояніи управлять государствомъ, является необходимость учреждать регенство, которое замѣняло бы мѣсто короля въ государственномъ управленіи. 6-я статья конституціи 1815 г. перечисляетъ правила объ избраніи регента и объ учрежденіи временнаго правительства до учрежденія регента (ст. 7-я). Такимъ образомъ, актъ 1815 г. заключаетъ въ себѣ опредѣленія относительно личности короля, условій ея замѣщенія, избранія новаго короля при прекращеніи династіи и т. д.

Въ содержаніе королевской прерогативы въ Швеціи и Норвегіи входятъ нѣкоторыя права, отправляемыя имъ и для Швеціи и для Норвегіи. Такъ, 4-я статья постановляетъ, что король будетъ имѣть право созывать войска, объявлять войну или миръ, расторгать и заключать союзы, посылать своихъ и принимать иностранныхъ агентовъ для дипломатическихъ переговоровъ — (право внѣшнихъ сношеній). 4-я статья также опредѣляетъ, при какихъ условіяхъ король можетъ отправлять эти права совмѣстно для Швеціи и Норвегіи. Далѣе въ конституціи установляются должности постоянныхъ совѣтниковъ при королѣ, опредѣляется порядокъ сношенія короля съ норвежскимъ стортингомъ, порядокъ совмѣстнаго совѣщанія стортинга и риксгага и т. д. Такъ что по вопросу о дипломатическихъ сношеніяхъ актъ 6-го августа ограничивается вышеупомянутымъ постановленіемъ.

Въ болѣе тѣсномъ соединеніи находятся обѣ части бывшей австрійской имперіи — Австро-Венгрія. Австрія, какъ извѣстно, образовалась изъ многихъ независимыхъ королевствъ и государствъ. Но между различными народностями, вошедшими въ

составъ нынѣшней Австро-Венгріи, уже издавна преобладали двѣ народности: 1) нѣмцы (Цислейтанія) и 2) венгры, по сю сторону, Транслейтанія. Австрійское правительство признавало въ очень ограниченномъ размѣрѣ права славянскихъ народностей, такъ что фактически венгерская конституція находила весьма незначительное примѣненіе. Въ нынѣшнемъ столѣтіи централизаціонныя стремленія Габсбургской династіи обнаруживались съ такою силою, что только въ силу внѣшнихъ потрясеній она согласилась на уступки. Послѣ австро-прусской войны 1866 г., впродолженіе которой Пруссія находила поддержку въ симпатіяхъ венгерскаго населенія, австрійское правительство, руководимое графомъ Бейстомъ, приступило къ необходимому раздѣленію австрійской монархіи на двѣ части. Такимъ образомъ образовались: Цислейтанія (австрійская часть съ главными славянскими землями) и Венгрія (главнымъ образомъ Транслейтанія и Хорватія). Для установленія связи между ними и для отправленія общихъ дѣлъ былъ учрежденъ актъ соглашенія (Ausgleich), разсмотрѣнный и утвержденный австрійскимъ народнымъ представительствомъ, съ утвержденія и согласія австрійскаго императора, и венгерскими палатами, также съ утвержденія венгерскаго короля. Этотъ Ausgleich, актъ соглашенія, возобновляется въ каждое десятилѣтіе. Ausgleich признаетъ общность династіи, причемъ корона наслѣдуется Габсбургскимъ домомъ въ порядкѣ законовъ о престолонаслѣдіи этого дома. Актъ перечисляетъ также общія дѣла, которыя отправляются совмѣстно. Такъ: 1) только въ томъ слѣчаѣ, если при общемъ веденіи иностранныхъ сношеній (подразумѣвающемъ учрежденіе общаго министерства иностранныхъ дѣлъ) затронуты интересы исключительно одной изъ составныхъ частей государства—трактаты, заключаемые съ правительствами иностранными, должны быть ратифицированы соотвѣтственными палатами; 2) завѣдываніе военными и морскими силами, за исключеніемъ ежегоднаго контингента для комплекта арміи и цифры издержекъ по ней, утверждаемаго соотвѣтственными палатами, принадлежитъ императору. Слѣдовательно, императору, и военному, и морскому министерству принадлежитъ веденіе дѣла по организаціи, командованію, дислокаціи арміи и вообще вся военная администрація; 3) для покрытія издержекъ по иностраннымъ сношеніямъ и военнымъ дѣламъ установляются общіе императорскіе финансы, по скольку они необходимы для потребностей, вызванныхъ этими общими дѣлами. Эта сумма вотируется особымъ порядкомъ.

Таковы общія дѣла, которыя признаются актомъ соглашенія.

Но сверхъ того, актъ соглашенія (Ausgleich) говоритъ: «слѣдующія дѣла должны разсматриваться по общимъ принципамъ: 1) законы и правила касательно дѣлъ торговыхъ, въ особенности же таможенныхъ». (Послѣднее постановленіе имѣетъ цѣлью предупредить экомомическую конкурренцію между обѣими странами). 2) Сюда отнесены постановленія о косвенныхъ налогахъ, касающихся обрабатывающей промышленности. 3) Для обезпеченія торговыхъ оборотовъ установляются общіе монетные знаки; вообще законодательство о денежныхъ знакахъ должно быть регулировано по общимъ началамъ. 4) Тоже самое можно сказать о направленіи новыхъ желѣзнодорожныхъ линій и 5) объ общей системѣ обороны страны.

Для осуществленія всѣхъ этихъ цѣлей учреждаются общія императорскія министерства: военное, финансовое и иностранныхъ дѣлъ. Для контролированія ихъ палаты избираютъ отъ себя особыя делегаціи. Эти делегаціи избираются въ равномъ числѣ какъ отъ Цислейтаніи, такъ и Трансслейтаніи. Австрійская половина избираетъ 20 человѣкъ отъ палаты господъ (Herrenhaus) и 40 человѣкъ отъ палаты депутатовъ (Abgeordnetenhaus). Венгерская половина избираетъ 20 лицъ отъ стола магнатовъ (Magnatentafel) и 40 лицъ отъ палаты депутатовъ. Сроки полномочій каждой делегаціи прекращаются вмѣстѣ съ полномочіями избравшихъ ихъ палатъ. Каждая делегація совѣщается особо, въ случаѣ же разногласій между ними, имъ предоставляется путь письменныхъ сношеній. Но въ случаѣ, если послѣ троекратнаго письменнаго сношенія соглашенія не послѣдовало, обѣ делегаціи соединяются въ одно собраніе, причемъ предсѣдательствуютъ на засѣданіяхъ, поочередно, австрійскій и венгерскій предсѣдатели.

Такимъ образомъ, дуализмъ проведенъ въ Австро-Венгріи до мельчайшихъ подробностей. Вмѣстѣ съ тѣмъ актъ о соглашеніи (Ausgleich)—служитъ основаніемъ для одного изъ оригинальныхъ типовъ реальнаго соединенія. Обыкновенно подъ реальнымъ соединеніемъ подразумѣвается соединеніе двухъ или нѣсколько странъ чрезъ общіе законы о престолонаслѣдіи, въ типѣ же, представляемомъ Австро-Венгріею, мы видимъ и другія начала.

III. Но ни Швеція и Норвегія, ни Австро-Венгрія не могутъ намъ представить обращика союза государствъ, такъ какъ типы федераціи и конфедераціи возможны лишь при болѣе или менѣе значительномъ числѣ государствъ. Таковъ бывшій германскій союзъ и нынѣшняя германская имперія, таковъ бывшій швейцарскій союзъ и теперешняя швейцарская республика, а также

извѣстные изъ исторіи обращики того же рода, о которыхъ мы будемъ говорить ниже.

Для различенія того и другаго типа государственныхъ соединеній, укажемъ основныя черты характера ихъ.

Союзъ государствъ (Staatenbund, Confédération) — такое соединеніе государствъ, которое имѣетъ, главнымъ образомъ, въ виду цѣли внѣшней защиты, организацію общихъ средствъ обороны, съ представленіемъ, затѣмъ, почти полной автономіи отдѣльнымъ частямъ союза.

Ближайшую цѣль союза государствъ—обезпеченіе соединенными силами внѣшней безопасности страны — мы лучше всего можемъ прослѣдить на швейцарской конфедераціи.

Такъ-называемые «Urkantone» (первоначальные кантоны): Ури, Швицъ и Унтервальденъ, расположенные у Фирвальдштетерскаго озера (Vierwaldstätter-See; въ переводѣ: озеро четырехъ кантоновъ), образовали союзъ для общей защиты противъ притязаній габсбургской династіи. Мало по малу этотъ союзъ разросся отчасти отъ присоединенія новыхъ земель, отчасти отъ завоеваній. Союзъ образовался ради защиты отъ внѣшнихъ враговъ и поддержки внутренняго мира, понимаемаго въ смыслѣ вооруженныхъ столкновеній между отдѣльными кантонами, — во всѣхъ дѣлахъ, не стоящихъ ни въ какомъ отношеніи къ этимъ основнымъ цѣлямъ союза; верховное право государствъ было оставлено за отдѣльными кантонами. Этимъ объясняется и самая организація союзной власти. Эта союзная власть являлась въ видѣ уполномоченныхъ отъ правительствъ отдѣльныхъ кантоновъ, которые должны были дѣйствовать по инструкціямъ своихъ правительствъ и учрежденій. По этому-то, учрежденіе, составленное изъ этихъ лицъ, не являлось властью, имѣющею возможность издавать постановленія для всѣхъ гражданъ. Каждое постановленіе этого учрежденія имѣло лишь постольку силы, поскольку оно было ратифицировано правительствами отдѣльныхъ кантоновъ. Вслѣдствіе этого, союзное правительство не имѣло власти для завѣдыванія внутренними дѣлами всего союза. Оно было лишено принудительной власти, оно не представлялось орудіемъ, удобнымъ для веденія внѣшнихъ сношеній, такъ какъ правительства иноземныхъ государствъ въ рѣдкихъ случаяхъ могли положиться на постановленія этого союза. Самое приведеніе къ соглашенію отдѣльныхъ уполномоченныхъ представлялось чрезвычайно труднымъ. При всякомъ сколько нибудь щекотливомъ вопросѣ, уполномоченный объявлялъ: «je vais référer à mon gouvernement» (я обращусь къ своему правительству).

Конфедерація, представляя собою зачаточную форму соединенія государствъ, является вмѣстѣ съ тѣмъ и древнѣйшею формою, если не считать союзовъ античной древности: ахайскаго, этолійскаго и др. Въ новой Европѣ одинъ изъ древнѣйшихъ союзовъ — это Швейцарская Eidgenossenschaft 1315 г., образовавшаяся на конфедеративныхъ началахъ. Этотъ союзъ впослѣдствіи распался подъ вліяніемъ 1) демократическихъ стремленій (такъ какъ конституціи отдѣльныхъ швейцарскихъ кантоновъ до французской революціи носили строго аристократическій характеръ, за исключеніемъ немногихъ «мужицкихъ» кантоновъ, напр., Унтервальдена и др.) и 2) стремленій унитарныхъ, т.-е. имѣвшихъ въ виду ослабить самостоятельность отдѣльныхъ кантоновъ. Эти стремленія получили поддержку со стороны Франціи въ 1798 г.— когда Директорія образовала изъ Швейцаріи такъ-называемую «гельветическую республику» съ сильнымъ центральнымъ правительствомъ (на бумагѣ). Такой скачекъ къ новому порядку вещей оказался неудачнымъ и только конституція 12 сентября 1848 г. дала Швейцаріи истинно союзное государственное устройство и обратило Швейцарію въ Bundestaat.

То же мы видимъ на голландской республикѣ, когда Нидерланды отложились отъ Испаніи. Первоначальный договоръ съ возставшимъ правительствомъ былъ заключенъ 23 января 1579 г. Онъ извѣстенъ подъ названіемъ Акта Утрехтской Уніи. Это—первый учредительный актъ, въ которомъ можно видѣть основныя черты союзнаго государства вообще. Въ немъ указывается (ст. 2-я и 3-я) ближайшая цѣль союза: обезпеченіе внѣшней безопасности и мира съ Испаніей точно такъ же, какъ и мира внутренняго; постановляется далѣе, что всякая распря между отдѣльными государствами должна рѣшаться особою союзною властью или третейскимъ судомъ. Центральное правительство или генеральные штаты состоитъ изъ совокупности представителей отдѣльныхъ штатовъ. Такое устройство голландской республики заключало въ себѣ весьма существенные недостатки, и послѣдовавшіе вскорѣ въ ней перевороты клонились къ установленію монархическаго начала въ лицѣ штатгалтера, Вильгельма Оранскаго.

Такова же конфедерація американскихъ колоній Англіи, заключившихъ союзъ для цѣлей освобожденія отъ метрополіи. Эта конфедерація была замѣнена конституціею 1787 г., послужившей образцомъ конституціоннаго устройства для многихъ европейскихъ государствъ. Такъ, напримѣръ, конституція 1848 г. Швейцаріи—во многихъ чертахъ воспроизводитъ американскую конституцію.

Упомянемъ еще о германскомъ союзѣ 1815—1866, основанномъ также на конфедеративныхъ началахъ.

IV. Основныя черты федеральнаго устройства лучше всего могутъ быть показаны при сравненіи этой формы союзнаго государства съ формою конфедеративною. Первымъ признакомъ конфедеративной формы является самостоятельность отдѣльныхъ государствъ (во всѣхъ отношеніяхъ), вслѣдствіе чего эти государства съ юридической и политической точекъ зрѣнія могутъ разсматриваться какъ отдѣльныя націи. Это вполнѣ понятно, такъ какъ конфедерація, не предполагая національнаго единства, является результатомъ соглашенія отдѣльныхъ правительствъ. Чертой, отличающей этотъ типъ союза отъ всякихъ временныхъ союзовъ, которые могутъ быть заключаемы между самыми разнообразными государствами, является постоянство или вѣчность его, т.-е. онъ заключается на вѣчныя времена, причемъ члены его не имѣютъ права выступать изъ него.

Федеративное устройство предполагаетъ большее единство націи въ томъ смыслѣ, что, въ извѣстныхъ отношеніяхъ, нація, разсматриваемая какъ цѣлое, учреждаетъ союзный актъ. Такъ, американская федерація учреждена волею американскаго народа, и во введеніи конституціи 1787 г. прямо говорится: «We, the people of the United States (мы, народъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ) установляемъ». Въ швейцарской конституціи 1848 г. (дополненной въ 1874 г.) читаемъ: «народъ утвердилъ и призналъ большинствомъ голосовъ и кантоновъ конституцію правительства о федераціи».

Нынѣшнее устройство германской имперіи, въ главныхъ чертахъ относящейся къ кругу федеральныхъ государствъ, въ отношеніи къ своему союзному акту, отступаетъ отъ двухъ только что упомянутыхъ нами конституцій. Союзный актъ 1867 года разсматривается какъ союзный договоръ отдѣльныхъ государствъ Германіи, вошедшихъ въ сѣверо-германскій союзъ, впослѣдствіи превратившійся въ германскую имперію. Но это спеціальное отличіе германской конституціи не такъ важно, какъ могло бы показаться съ перваго взгляда. Установленію сѣверо-германскаго союза въ формѣ, подобной, напримѣръ, американскому союзу, препятствовало то, что вся Германія, всѣ отдѣльныя государства, вошедшія въ составъ этого союза, за исключеніемъ вольныхъ городовъ: Бремена, Гамбурга и Любека, представляли монархическій образъ правленія, вслѣдствіе чего федерація не могла быть учреждена волею исключительно *народа*. Тѣмъ не менѣе, эта союзная конституція 1867 г. явилась результатомъ согла-

шенія двухъ факторовъ учредительной власти: 1) отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствовавшихъ черезъ своихъ уполномоченныхъ, изъ которыхъ образовался союзный совѣтъ (Bundestaat) и 2) учредительнаго германскаго рейхстага, избраннаго черезъ прямую и общую подачу голосовъ. Эта конституція 1867 г. съ 1871 г. сдѣлалась конституціею германской имперіи.

Если федерація признаетъ извѣстное національное единство, то изъ принципа этого національнаго единства вытекаютъ нѣкоторыя весьма важныя въ юридическомъ и политическомъ отношеніяхъ послѣдствія. Федеральная конституція установляетъ общность гражданства, состоящую въ томъ, что гражданинъ каждаго отдѣльнаго штата, государства и т. д. разсматривается какъ гражданинъ всего союза, имѣющій право осѣдлости и т. п. на всемъ пространствѣ союзной территоріи. Чрезъ національное единство и установленіе общности гражданскаго подданства въ извѣстныхъ отношеніяхъ установляется и общая (центральная) власть. Наличность этой власти является характеристическою чертой федеративной формы союза.

Въ конфедераціи нѣтъ власти, которая стояла бы въ какихъ-либо отношеніяхъ выше мѣстной власти отдѣльныхъ вошедшихъ въ составъ конфедераціи государствъ. Центральный органъ союза государствъ (конфедераціи, Staatenbund) является совокупностью уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствующихъ по ихъ инструкціямъ. Такимъ образомъ, всякое постановленіе этого органа является черезъ соглашеніе отдѣльныхъ государствъ, и оно имѣетъ силу постольку, поскольку каждое государство воспринимаетъ его въ число своихъ внутреннихъ законовъ. Федерація, напротивъ, предполагаетъ существованіе общей центральной власти, поставленной въ извѣстныхъ отношеніяхъ выше прочихъ властей. Она представляетъ раздѣленіе правъ отправленія суверенитета между мѣстными и федеральными властями. Это предполагаетъ, прежде всего, опредѣленіе предметовъ вѣдомства центральной власти, такъ какъ по общему правилу права федеральной власти являются исключеніемъ изъ правъ, принадлежащихъ правительствамъ отдѣльныхъ государствъ. Поэтому, федеральныя конституціи перечисляютъ тѣ права, которыя принадлежатъ (правительству) федеральной власти, оставляя затѣмъ пользованіе всѣми другими правами, поскольку онѣ не выговорены въ союзной конституціи, за отдѣльными правительствами.

Не всѣ конституціи, однако, содержатъ подобную оговорку, подобно конституціямъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ и Швейцарской. Такъ, имперская конституція Германіи ее не содер-

жить, хотя въ данномъ случаѣ оговорка эта вытекаетъ изъ самаго существа вещей: что не перечисляется 4-ою статьею федеральной германской конституціи—то принадлежитъ вѣдѣнію отдѣльныхъ правительствъ; но, во всякомъ случаѣ, отсутствіе такой оговорки въ Германіи важно въ томъ смыслѣ, что союзная власть можетъ въ этомъ случаѣ распространяться насчетъ правъ отдѣльныхъ государствъ.

Если, такимъ образомъ, компетенція союзныхъ властей опредѣляется правами, исчисленными въ конституціи, то, съ другой стороны, законы и распоряженія федеральной власти по этимъ предметамъ имѣютъ преимущество надъ законами и распоряженіями отдѣльныхъ штатовъ или государствъ. Федеральная власть имѣетъ исключительное право по отдѣльнымъ предметамъ, которое она проявляетъ: 1) когда отдѣльныя государства выйдутъ изъ предѣловъ своей компетенціи и 2) когда законамъ и распоряженіямъ ея приходится конкурировать съ законами и распоряженіями отдѣльныхъ государствъ. Такъ, федеральная конституція Германіи признаетъ за союзнымъ правительствомъ право изданія уголовныхъ законовъ, обязательныхъ для всѣхъ. Право изданія уголовныхъ законовъ принадлежитъ и отдѣльнымъ государствамъ, но когда ихъ законы и распоряженія впадутъ въ противорѣчіе съ законами, изданными властью федеральной—федеральный законъ имѣетъ преимущество. Отсюда слѣдуетъ, что по предметамъ, исчисленнымъ въ конституціи, законы и распоряженія федеральной власти относятся ко всей массѣ населенія.

Не то видимъ мы въ конфедераціи. Тамъ каждое постановленіе (напримѣръ, Landtag'a въ Германіи) приводилось въ исполненіе черезъ отдѣльныхъ властей, такъ какъ центральная власть не имѣла своихъ органовъ. Власть же федеральная, поскольку она дѣйствуетъ въ кругу своей компетенціи, постольку она обязательна для гражданъ. Отсюда ясно, почему федеральная власть имѣетъ свои органы (свои почтовыя учрежденія, финансовыя и т. д.), имѣетъ въ своемъ распоряженіи федеральныхъ должностныхъ лицъ, которыя непосредственно приводятъ въ исполненіе ея законы и распоряженія. Конечно, она можетъ пользоваться и услугами должностныхъ лицъ отдѣльныхъ государствъ, но въ этомъ случаѣ эти лица дѣйствуютъ не какъ представители чьихъ-либо интересовъ, а какъ органы федеральной власти. Такимъ образомъ, федеральное правительство имѣетъ и свои средства для осуществленія своихъ цѣлей. Въ этомъ и состоитъ весьма важное отличіе ея отъ конфедеративной власти.

Для существованія государствъ необходимы два условія: 1)

существованіе особой арміи и 2) существованіе особыхъ финансовъ. И въ этихъ двухъ отношеніяхъ федеральная форма государственнаго устройства существенно отличается отъ конфедаративной. Въ конфедераціяхъ союзъ не имѣетъ своей собственной и находящейся подъ общимъ начальствомъ арміи. Конфедерація обыкновенно учреждается въ виду цѣлей, такъ сказать, международныхъ, и въ этомъ надо искать объясненія нецѣлесообразности устройства финансовой части ея. Союзная армія въ конфедераціи образуется изъ контингентовъ отдѣльныхъ государствъ, кантоновъ и т. п. Союзный договоръ устанавливаетъ какую-либо цифру контингента, который должно выставить каждое отдѣльное государство сообразно со своими средствами. Но осуществить подобный призывъ, при отсутствіи сильной центральной власти и военной силы, почти невозможно. Германскій союзъ 1815—1866 г. имѣлъ на бумагѣ болѣе 600,000 войска, но во все время его существованія Европа и не подозрѣвала, что въ центрѣ ея находится такая огромная вооруженная сила, такъ какъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда союзъ хотѣлъ проявить свою силу, онъ терпѣлъ рядъ жестокихъ пораженій.

Напротивъ, при федеральномъ устройствѣ военныя силы предоставлены въ исключительное завѣдываніе центральной власти, причемъ она обладаетъ столь же исключительнымъ правомъ начальствованія надъ общими федеральными войсками. Такъ, президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ считается главнокомандующимъ арміи и флота: ему принадлежитъ право издавать всѣ распоряженія по арміи. Тоже можно сказать и о германской конституціи, по которой императоръ также считается главнокомандующимъ.

На томъ же принципѣ устроена и финансовая власть союза. Въ конфедераціи отдѣльныя государства, штаты и т. д. обязываются только вносить на покрытіе общихъ издержекъ извѣстныя контрибуціи, субсидіи, такъ называемыя Matrikularbeiträge. Но, за отсутствіемъ у центральной власти собственнаго своего финансоваго управленія и даже собственныхъ источниковъ дохода, эти взносы поступали всегда очень скудно. Для примѣра можно привести американскую конфедерацію 1777—1787 гг. Эта конфедерація настолько мало могла дать гарантій своей силы, что ни одно правительство не вѣрило ей въ долгъ даже такой сравнительно незначительной суммы, какъ десять милліоновъ. Дѣло доходило до того, что въ арміи солдаты, которымъ не платили жалованья, начинали бунтоваться.

Напротивъ, въ федеральномъ устройствѣ союзному прави-

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

тельству, прежде всего, предоставляется право имѣть свои особые источники дохода, нѣкоторые сборы и налоги. Союзная власть имѣетъ право распоряжаться этими сборами по своему усмотрѣнію, путемъ, конечно, установленія ежегоднаго бюджета законодательнымъ порядкомъ. Такъ это, напримѣръ, дѣлаетъ американскій конгрессъ (сенатъ и палата депутатовъ). Въ Германіи имѣются еще остатки прежняго порядка вещей: германская конституція постановляетъ правиломъ, что дефицитъ въ бюджетѣ покрывается матрикулярными взносами и раскладывается по отдѣльнымъ государствамъ сообразно распоряженіямъ имперскаго канцлера. Это средство является, впрочемъ, только добавочнымъ источникомъ дохода, такъ какъ главный источникъ составляютъ самостоятельные доходы государства (получаемые въ Германіи отъ акциза по нѣкоторымъ предметамъ, съ почтъ и телеграфовъ и т. п.), которые поступаютъ въ распоряженіе общаго имперскаго управленія.

Мы указали общія основанія федеральной власти. Конечно, въ подробностяхъ каждое государство имѣетъ свои особенности, но мы разсмотримъ ихъ впослѣдствіи, а теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ формъ правленія. Начнемъ съ конституціонной монархіи.

РАЗДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Принципъ конституціонной монархіи и ея виды.

I. Разсмотрѣнію юридическихъ институтовъ конституціонной монархіи должно быть предпослано объясненіе причинъ, почему въ большинствѣ государствъ Европы эта форма правленія предпочитается, почему, не смотря на самые разнообразные политическіе перевороты, она оставалась въ цѣлости. Собственно республиканскій образъ правленія существуетъ въ двухъ государствахъ: въ Швейцаріи и во Франціи. Для насъ важны, главнымъ образомъ, эти два большихъ государства, такъ что мы можемъ оставить безъ вниманія республиканское устройство трехъ вольныхъ городовъ (Гамбурга, Бремена и Любека), республику Санъ-Марино въ Италіи, республику Андору и т. п.

При объясненіи причинъ, вызвавшихъ установленіе консти-

туціонной формы правленія въ монархическомъ видѣ, необходимо имѣть въ виду слѣдующія соображенія:

а) большинство европейскихъ государствъ имѣло уже свои историческія династіи и, по крайней мѣрѣ, династіи, тѣсно связанныя съ исторической судьбой страны (Гогенцоллерны въ Пруссіи, Виттельсбахи въ Баваріи и т. п.). Въ государствахъ, гдѣ династіи не для всѣхъ частей страны имѣли такое историческое значеніе, онѣ пользовались популярностью въ силу услугъ, оказанныхъ ими странѣ. Такова Пьемонтская династія, съ 1859 г. способствовавшая объединенію Италіи;

б) при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни власть монархическая является извѣстной гарантіею противъ рѣзкихъ и радикальныхъ государственныхъ переворотовъ, такъ какъ династія имѣетъ за собою извѣстныя историческія преданія;

в) монархическая власть, гдѣ только имѣется сильная и исторически заслуженная династія, представляетъ выгоду власти, поставленной внѣ условій борьбы партій и отдѣльныхъ классовъ. При существованіи монархической власти кладется извѣстная преграда честолюбивымъ замысламъ, которыми могутъ руководиться представители отдѣльныхъ партій. При отсутствіи такого устройства честолюбію не ставится никакихъ границъ и руководитель сильной партіи можетъ мечтать о государственномъ переворотѣ (какъ напр. 2-е декабря 1851 г. Наполеонъ III, 18-е брюмера Наполеонъ I);

г) при смѣнѣ политическихъ управленій въ палатахъ, при смѣнѣ министерствъ, монархъ сохраняетъ высокое положеніе: онъ одинъ несмѣняемъ, отчего, при добросовѣстныхъ отношеніяхъ къ своему призванію, онъ пріобрѣтаетъ большую политическую опытность.

Но всѣ эти условія примѣнимы лишь тогда, когда династія имѣетъ свое серьезное историческое прошлое. Про современную Францію, напримѣръ, можно сказать, что всѣ династіи тамъ настолько утратили свое историческое значеніе, что едва ли можетъ быть рѣчь о возстановленіи одной изъ нихъ.

II. При опредѣленіи существа конституціонной монархіи надо имѣть въ виду какъ тѣ признаки, которыми опредѣляются монархіи вообще, такъ и особые признаки конституціонныхъ монархій. Если мы будемъ разсматривать конституціонную монархію съ точки зрѣнія общихъ признаковъ монархическихъ формъ, мы найдемъ, что въ условіяхъ этой формы верховная власть принадлежитъ одному физическому лицу, пользующемуся ею наслѣдственнымъ порядкомъ. Такимъ образомъ, 1) конституціонная

монархія, подобно вообще монархическимъ формамъ, имѣетъ единоличнаго представителя государственной власти въ полномъ ея объемѣ, представителя суверенитета и 2) она является не делегированною какимъ бы то ни было образомъ, но переходитъ изъ рода въ родъ; монархъ пользуется своею властью въ силу своего собственнаго права. Это подтверждается и конституціонными законами.

Конституціонная монархія отличается отъ другихъ видовъ монархій *отправленіемъ* суверенитета (exercitium juris). При разсмотрѣніи условій послѣдняго надо имѣть въ виду общіе взгляды Западной Европы относительно значенія монархической власти вообще. Одно изъ характеристическихъ ученій въ этомъ отношеніи — ученіе *Фридриха Юлія Шталя* (умерш. въ 1861 г.). Этотъ ученый по своимъ воззрѣніямъ принадлежитъ къ консервативной партіи и въ философіи держится теологизирующаго направленія. Онъ разсматриваетъ государственную власть вообще, а монархію въ частности, какъ установленіе божественное.

Въ своемъ сочиненіи «Rechtsphilosophie» (т. 2-й, § 74, стр. 254 и сл.) онъ слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ существо монархической власти въ европейскихъ государствахъ:

«Если въ существѣ королевской власти (des Königthums) лежитъ первоначальность (Ursprünglichkeit) и самостоятельность власти, то ей ни въ какомъ случаѣ не принадлежитъ неограниченность. Неограниченная королевская власть была бы противна порядку природы, такъ какъ никакое существо не можетъ властвовать по своему личному праву (aus dem persönlichen Recht herrschen), а лишь въ формѣ призванія (eines Berufs) и въ формѣ, которая опредѣляется границами этого призванія».

Далѣе онъ говоритъ:

«Неограниченная власть была бы противна существу государственной власти, которая требуетъ закономѣрности и твердости въ различныхъ ея органахъ. Она была бы противна происхожденію королевской власти, которая требуетъ нравственныхъ основаній, точно такъ же, какъ личность (Persönlichkeit) и свобода (Freiheit) каждаго нуждаются въ нравственномъ основаніи воли. И власть находитъ въ законѣ это нравственное основаніе (den Ethos des Staates)».

Шталь доказываетъ, что вполнѣ неограниченной монархіи никогда не существовало. Онъ говоритъ, что характеръ европейскихъ монархій состоитъ въ томъ, что государь (der Fürst) ограниченъ правами подданныхъ и народа, чѣмъ монархъ и отличается отъ деспота. Тутъ именно и лежатъ границы госу-

дарственной власти вообще и необходимость закона, равно какъ и независимыхъ судей, примѣняющихъ законъ. При болѣе развитыхъ государственныхъ учрежденіяхъ обязательно являются особыя должности юридическаго представительства (die Landesvertretung).

Такимъ образомъ, во мнѣніи одного изъ выдающихся германскихъ писателей лучше всего выясняется воззрѣніе на природу и существо конституціонной монархіи. Посмотримъ, въ какихъ формахъ существуютъ эти ограниченія верховной власти, о которыхъ говоритъ Шталь.

Эти ограниченія существуютъ въ отправленіи власти, причемъ собственно въ принципѣ монархъ разсматривается, какъ глава всѣхъ государственныхъ властей. Мы укажемъ на главныя европейскія конституціи, гдѣ этотъ принципъ высказывается прямо или косвенно.

Принципъ этотъ прямо высказывается германскими конституціями вскорѣ послѣ свержения Наполеона: баварскою 1818 г. (ст. 4), саксонскою, вюртембергскою, баденской и др. Въ *прусской* конституціи прямо общаго опредѣленія нѣтъ, но изъ отдѣльныхъ постановленій видно, что и въ ней король разсматривается, какъ глава всѣхъ государственныхъ властей. По 11-й статьѣ *датской* конституціи король облеченъ высшею властью въ предѣлахъ, означенныхъ конституціею, и отправляетъ ее черезъ своихъ министровъ. *Португальская* конституція восприняла схему раздѣленія властей Констана. *Констанъ* въ своемъ сочиненіи, «Cours de politique constitutionelle», отступаетъ отъ ученія Монтескье и различаетъ пять государственныхъ властей: 1) власть законодательную высшую, наслѣдственную, въ видѣ палаты пэровъ; 2) выборную законодательную власть, въ видѣ палаты депутатовъ; 3) исполнительную власть, 4) судебную и 5) умѣряющую власть, pouvoir modérateur. Назначеніе послѣдней власти (которая должна принадлежать королю) состоитъ въ томъ, что она поддерживаетъ равновѣсіе между другими властями. По мнѣнію Констана, именно таково назначеніе королевской власти въ Англіи. Королю принадлежитъ право назначенія новыхъ пэровъ, роспуска парламента, назначеніе министровъ, судей — словомъ, всѣ права, которыя должны принадлежать тому государственному установленію, которое поставлено выше всѣхъ государственныхъ властей. Всѣ эти мысли Констана нашли себѣ примѣненіе въ португальской конституціи: въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ говорится о pouvoir modérateur, и заключаются постановленія о королевской власти.

Итакъ, по общимъ постановленіямъ конституцій король разсматривается, какъ представитель государственной власти во всѣхъ ея отношеніяхъ. Но существо конституціонной монархіи осуществляется тѣмъ, что она поставлена въ особыя условія.

Подъ осуществленіемъ государственной власти въ особыхъ условіяхъ мы подразумѣваемъ зависимость королевской власти отъ конституціонныхъ законовъ. Королевская власть можетъ быть разсматриваема, какъ произведеніе основныхъ законовъ страны, которыми опредѣляются ея права и прерогативы. Такъ различали эту власть англійскіе юристы. Еще средневѣковый писатель *Брактонъ* опредѣляетъ, что король Англіи принимаетъ верховную власть, и этимъ опредѣляется его верховное положеніе среди прочихъ лицъ королевства, что онъ не зависитъ ни отъ равныхъ, ни отъ высшихъ, а потому «король долженъ быть не подъ человѣкомъ, а подъ Богомъ и закономъ. Ибо законъ дѣлаетъ короля (Quia lex facit regem)».

Въ томъ-же смыслѣ разсматриваетъ королевскую власть въ Англіи и *Фортескью*, воспитатель принца Эдуарда, сына Генриха VI, въ сочиненіи «De laudibus legum Angliae». Онъ различаетъ два вида монархій: монархію политическую и монархію королевскую. Примѣромъ королевской монархіи Фортескью приводитъ Францію: тамъ король выше закона — si veut le roi, si veut la loi. Англія же — примѣръ политической монархіи: королевская власть въ ней — одно изъ государственныхъ установленій. «Въ Англіи король не можетъ хотѣть того, чего нѣтъ въ законѣ».

Эти принципы повторяются всѣми англійскими писателями.

Указаніе на подробную литературу по этому предмету мы найдемъ у *Моля* въ его «Geschichte der Literatur der Staatswissenschaften», т. II, также во 2-мъ томѣ «Политической философіи» лорда *Брума*.

Изъ Англіи эти принципы перешли вмѣстѣ съ конституціонными воззрѣніями на континентъ Европы и въ наше время раздѣляются нѣмецкими учеными, которые старались доказать, что эти принципы вполнѣ нѣмецкаго происхожденія. Послѣднее, впрочемъ, можно считать патріотическимъ увлеченіемъ.

Германъ Шульце, въ своемъ учебникѣ прусскаго государственнаго права, говоритъ: «прусское государственное право опредѣляетъ, что король въ силу своего собственнаго права является представителемъ государственной власти, но король стоитъ не внѣ государства и не надъ государствомъ, а въ государствѣ (nicht über dem Staate, nicht ausser dem Staate, sondern im Staat);

слѣдовательно, его права и прерогативы опредѣляются содержаніемъ закона. Король не можетъ дѣлать ничего, чего онъ не можетъ по праву, въ силу закона: nihil aliud potest rex, nisi quod de jure potest».

III. Установленіе и опредѣленіе извѣстныхъ принциповъ предполагаетъ извѣстныя формы, въ которыхъ осуществляются эти принципы. Остановимся на разсмотрѣніи данныхъ формъ, выраженныхъ въ конституціяхъ.

Прежде всего намъ представляется вопросъ: если король является носителемъ верховной власти, которую осуществляетъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, то гдѣ намъ искать гарантій его дѣйствіямъ? Эта формула дана была нами выше: конституціонный монархъ отправляетъ свой суверенитетъ 1) на основаніи конституціонныхъ законовъ и 2) въ извѣстныхъ случаяхъ для него требуется согласіе другихъ учрежденій спеціальнаго народнаго представительства. Такъ, законодательная власть принадлежитъ королю въ томъ смыслѣ, что только норма, исходящая отъ короля и имъ утвержденная, можетъ имѣть силу закона, можетъ быть обнародована и т. д. Король дѣлаетъ законъ закономъ. Но для изданія закона король нуждается въ согласіи народнаго представительства, законъ долженъ подвергнуться разсмотрѣнію народнаго представительства. Королю принадлежитъ только: 1) санкція закона, 2) право «veto», несогласія съ проектомъ, предложеннымъ палатами и 3) обнародываніе закона. Такимъ-же образомъ установленіе налоговъ, годоваго бюджета и т. п. требуютъ народнаго представительства.

Что же касается до исполнительной власти, то король осуществляетъ ее черезъ отвѣтственныхъ министровъ, по той причинѣ, что королевская власть не даетъ возможности привлечь къ отвѣтственности ея представителя, монарха. Неотвѣтственность монарха слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что 1) король не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности обыкновеннымъ законнымъ порядкомъ. Суды надъ королями, какъ передаетъ намъ исторія, были революціонными актами, слѣдовательно, они выходили изъ предѣловъ юридическихъ условій и средствъ. Карлъ I, привлеченный къ суду послѣ своего низверженія, имѣлъ полное основаніе спросить: на какомъ правѣ онъ привлеченъ къ суду? Таковъ же характеръ суда надъ Людовикомъ XVI. 2) Въ силу своей королевской прерогативы личность короля неприкосновенна; это необходимый коррелятъ положенія, что король неотвѣтственъ. Эта неприкосновенность (Unverletzlichkeit) короля заключается въ томъ, что 1) всякія посягательства на его жизнь,

честь и т. п. облагаются обыкновенными законами болѣе сильною отвѣтственностью: они разсматриваются, какъ государственныя преступленія и подводятся подъ понятіе государственной измѣны. Подобныя постановленія мы встрѣчаемъ во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ. 2) Неприкосновенность короля устраняетъ возможность примѣненія къ нему какихъ-либо карательныхъ мѣръ за дѣйствія, совершенныя при отправленіи имъ своихъ обязанностей и это даже въ томъ случаѣ, если онъ низложенъ.

По этимъ-то причинамъ неприкосновенность короля влечетъ за собою принципъ отвѣтственности министровъ, т. е. оффиціальныхъ совѣтниковъ короля. Ниже мы разсмотримъ условія министерской отвѣтственности, теперь же скажемъ, что всѣ они дополняютъ собою принципъ неприкосновенности.

Но если король дѣйствуетъ черезъ отвѣтственныя министерства, то, при условіяхъ конституціоннаго управленія, онъ не можетъ распоряжаться лично. Каждый актъ государственной власти долженъ исходить черезъ посредство лицъ, принимающихъ на себя отвѣтственность за извѣстное дѣйствіе.

Начало министерской отвѣтственности устранялось бы, если бы какой нибудь приказъ былъ изданъ безъ контрасигнированія министерства; при повтореніи такихъ случаевъ правленіе изъ конституціоннаго превратились бы въ личное. Изъ этого еще не слѣдуетъ, что король долженъ давать свое согласіе на всѣ мѣры, предлагаемыя министрами. Право «veto» принадлежитъ ему въ этомъ отношеніи еще въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ въ парламентѣ, такъ какъ оно распространяется на лицъ имъ не назначенныхъ.

Изъ исторіи Англіи извѣстно, напримѣръ, что король Георгъ III постоянно останавливалъ мѣры даже такого сильнаго министерства, какъ Вильяма Питта Младшаго. Подобные примѣры встрѣчаются и въ нынѣшнее царствованіе королевы Викторіи.

Король, затѣмъ, не лишается права инициативы въ извѣстныхъ дѣлахъ, но для осуществленія извѣстныхъ мѣръ онъ долженъ найти лицо среди своихъ совѣтниковъ, которое взяло бы на себя отвѣтственность передъ палатами.

Этими началами конституціонное управленіе отличается отъ управленія личнаго. Въ этомъ именно смыслѣ англійскіе юристы и говорятъ о «безличности» королевской власти.

IV. Установивъ общія начала конституціонной монархіи, мы обратимся теперь къ разсмотрѣнію вопроса о практическомъ примѣненіи этихъ началъ въ отдѣльныхъ европейскихъ госу-

дарствахъ, такъ какъ эти начала не имѣютъ однообразнаго примѣненія, что зависитъ какъ отъ самого способа и условій происхожденія нѣкоторыхъ европейскихъ государствъ, такъ равно и отъ отношенія королевской власти къ народному представительству.

Прежде всего мы должны обратить вниманіе на тѣ государства, принципы которыхъ, повидимому, противорѣчатъ основному началу конституціонной монархіи, въ силу котораго власть монарха не есть власть производная, а дѣйствуетъ и существуетъ по собственному праву. Такъ, среди европейскихъ конституцій имѣются такія, которыя провозглашаютъ принципъ народнаго верховенства. Такова, именно, бельгійская конституція 1831 года, 25 статья которой гласитъ, что верховная власть принадлежитъ народу и что всѣ власти, дѣйствующія въ государствѣ, дѣйствуютъ лишь въ силу народнаго уполномочія. Этой статьѣ соотвѣтствуетъ также 31 ст. румынской конституціи и 21 ст. греческой. Но такъ какъ послѣднія двѣ конституціи заимствовали свои постановленія изъ конституціи бельгійской и потому самостоятельнаго интереса не представляютъ, то мы остановимся на изученіи и объясненіи только бельгійской конституціи, потому что условія возникновенія бельгійскихъ учрежденій представляютъ въ данномъ случаѣ особенный интересъ. Бельгія, какъ извѣстно, образовала самостоятельное государство путемъ революціи 1830 года; до этого года въ силу постановленій Вѣнскаго трактата 15 г. она была соединена съ Голландіею и, слѣдовательно, считалась составною частью Нидерландовъ. Не смотря на то, что сила Вѣнскаго трактата была гарантирована большинствомъ европейскихъ государствъ, Бельгія въ 1831 году возстала противъ Голландіи съ цѣлью образовать изъ себя самостоятельное государство и при поддержкѣ Франціи и Англіи достигла самостоятельности, давъ себѣ ту форму правленія, которая наиболѣе соотвѣтствовала желаніямъ бельгійскаго народа. Пока европейскія государства обсуждали бельгійскую революцію, условія независимости и вопросъ о будущей формѣ правленія Бельгіи съ точки зрѣнія международнаго права, Брюссельскій конгрессъ занимался обсужденіемъ конституціи, которая, наконецъ, была принята и провозглашена, и по которой престолъ былъ предложенъ Леопольду Саксенъ-Кобургскому. Эти факты объясняютъ смыслъ бельгійской конституціи: изъ самого способа возникновенія бельгійскаго государства дѣлается очевиднымъ, почему его конституція, какъ сказано выше, провозгласила народный суверенитетъ. Въ самомъ дѣлѣ, когда 25 ст. консти-

туціи 1831 года говоритъ, что верховная власть принадлежитъ народу, то это должно понимать въ томъ смыслѣ, что форма правленія въ Бельгіи установлена волею бельгійскаго народа, т.-е. что народъ имѣетъ учредительную власть. Это соотвѣтствуетъ и постановленіямъ бельгійской конституціи о ревизіи, о которой у насъ шла рѣчь раньше. Какъ извѣстно, по утвержденіи королемъ постановленія палатъ о ревизіи конституціи, палаты немедленно распускаются, и происходитъ новое избраніе народныхъ представителей съ нарочитою цѣлью дать возможность, въ лицѣ ихъ, всему бельгійскому народу высказать свои мнѣнія и волю относительно той или другой подробности конституціоннаго акта. Такимъ образомъ, принципъ народнаго суверенитета, провозглашенный бельгійскою конституціею, долженъ быть отнесенъ спеціально *къ происхожденію* этого государства, и его слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что какъ форма правленія, такъ и всѣ власти въ государствѣ учреждаются волею бельгійскаго народа, выраженной въ конституціонномъ актѣ. Волею народа учреждается также и королевская власть, дѣйствующая, какъ и въ другихъ государствахъ, въ общихъ условіяхъ дѣйствія всякой королевской власти и, слѣдовательно, въ условіяхъ наслѣдственности. Такъ, ст. 60 бельгійской конституціи (ей соотвѣтствуетъ 82 ст. румынской и 45 — греческой конституціи) опредѣляетъ, что права власти исполнительной и пр. принадлежатъ королю, званіе котораго наслѣдственно въ такой-то династіи и въ такомъ-то порядкѣ. Эти постановленія бельгійской конституціи по сущности своей не противорѣчатъ началамъ конституціонной монархіи. Вышеприведенными соображеніями относительно связи, существующей между провозглашеніемъ народнаго суверенитета и между способомъ возникновенія государства, объясняется также и часть титула, который носитъ Итальянскій король. Онъ пишется: «Божею милостью и волею народа». Это прибавленіе къ обычному титулу монарха явилось съ 1861 года. По статуту Пьемонтскаго королевства 1848 г., ставшему потомъ, при объединеніи Италіи, общимъ статутомъ Итальянскаго королевства, принципъ конституціонной монархіи опредѣляется такъ же, какъ и въ другихъ государствахъ. Очевидно, слѣдовательно, что вновь явившаяся прибавка къ титулу относится не столько къ прерогативамъ королевской власти, оставшимся тѣми же, какъ и по статуту 48 года, сколько къ способу самаго возникновенія Итальянскаго королевства. Этотъ выводъ подтверждается и подробностями историческаго рода итальянскаго объединенія. Оно, какъ извѣстно, началось, глав-

нымъ образомъ съ 1859 года; до тѣхъ же поръ всѣ политическія стремленія и попытки къ объединенію итальянцевъ (1830 и 1848 гг.) разбивались передъ иноземнымъ вмѣшательствомъ и въ особенности передъ противодѣйствіемъ Австріи, нежелавшей оставить выгоднаго положенія, занятаго ею въ Италіи. Послѣ Крымской кампаніи, въ которой, какъ извѣстно, на правахъ союзника приняла участіе и кучка сардинскихъ войскъ, итальянскій министръ графъ Кавуръ сблизился съ Наполеономъ III и съумѣлъ привлечь его симпатію на сторону Италіи. Черезъ 3 года послѣ заключенія Парижскаго мира 1856 года, началась война Италіи и Франціи противъ Австріи. Но успѣхи французскаго оружія произвели тревогу во всей Германіи и въ особенности въ Пруссіи, которая стала даже мобилизировать войска. Вслѣдствіе этого, между воюющими сторонами открылись переговоры, и было заключено перемиріе въ Виллафранкѣ, причемъ для Италіи выговорена была Ламбардія. Но Наполеонъ, хотя и отступилъ отъ предположенной цѣли кампаніи, которая должна была сдѣлать Италію свободной до Адріатическаго моря, тѣмъ не менѣе, въ переговорахъ съ Кавуромъ, какъ бы въ утѣшеніе за виллафранкскую неудачу, далъ ему понять, что окончательный исходъ предположеннаго дѣла объединенія будетъ зависѣть отъ того, что сдѣлаютъ для него сами Итальянцы. Кавуръ понялъ это въ смыслѣ согласія со стороны Наполеона на привлеченіе къ національному движенію другихъ государствъ, на которыя дробилась тогдашняя Италія. И, дѣйствительно, повсюду въ Италіи, кромѣ Папской области, въ Моденѣ, Тосканѣ и др. государствахъ начались возстанія и мало-по-малу итальянскіе потентаты стали исчезать. И затѣмъ, когда Гарибальди удалось изгнать изъ Неаполя Бурбоновъ, произведены были народныя голосованія, плебесциты о присоединеніи возставшихъ государствъ къ Пьемонту. Эти плебесциты высказались за присоединеніе, что и означало утвержденіе единства Италіи. Такимъ образомъ, слѣдовательно, нынѣшнее Итальянское королевство создано волею народа или, правильнѣе сказать, волею тѣхъ народовъ, которые добровольно пожелали присоединиться къ Пьемонту. Исключеніе представляетъ Венеція, которая была присоединена къ Итальянскому королевству въ 66 году по окончаніи Австро-Прусской войны, въ которой Италія приняла участіе въ качествѣ союзника Пруссіи. Хотя итальянскія войска и были разбиты, но послѣ погрома Австріи со стороны пруссаковъ подъ Садовой (Кениггрецъ), австрійскій императоръ принужденъ былъ, избѣгая необходимости уступить

часть территоріи непосредственно въ руки разбитаго имъ врага, передать Венецію Наполеону III, а этотъ, съ своей стороны, какъ бы пожаловалъ эту провинцію Итальянскому королевству. Такова исторія объединенія Италіи.

Такимъ образомъ, для большинства бывшихъ итальянскихъ государствъ прибавленіе къ титулу короля: «волею народа» указываетъ на образованіе итальянскаго государства; но это прибавленіе не обозначаетъ какихъ-либо измѣненій объема и силы королевскихъ прерогативъ или условій королевской власти, которыя и понынѣ опредѣляются тѣмъ же пьемонтскимъ статутомъ 1848 года, который, какъ сказано, содержитъ обычный королевскій титулъ.

V. Объяснивъ эти кажущіяся отступленія отъ принципа конституціонной монархіи, обратимся теперь къ разсмотрѣнію болѣе существенныхъ различій въ примѣненіи этого начала на практикѣ, т.-е. къ различію въ условіяхъ осуществленія и отправленія государственной власти. Съ этой точки зрѣнія, всѣ конституціонныя монархіи могутъ быть раздѣлены на 2 группы: 1) на монархіи парламентскія и 2) на собственно конституціонныя монархіи, въ тѣсномъ смыслѣ, или *дуалистическія*, по выраженію Р. Моля. Надо замѣтить, впрочемъ, что выраженіе: «парламентская монархія» и «конституціонная монархія» не указываетъ на различіе формы правленія въ государствахъ, которыя носятъ эти названія; они указываютъ лишь на разницу въ способахъ осуществленія монархическихъ правъ и относятся исключительно къ тѣмъ или другимъ условіямъ управленія. Въ самомъ дѣлѣ, съ юридической точки зрѣнія, напр., англійскій король ничѣмъ не отличается отъ короля прусскаго: одинъ пишется «Dei gratia», а другой — «von Gottes Gnaden» [1]). Королю англійскому также принадлежитъ право назначать и увольнять министровъ въ томъ же размѣрѣ и въ тѣхъ же условіяхъ, какъ королю прусскому или австрійскому. Право королевскаго veto принадлежитъ англійскому королю на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и прочимъ монархамъ. Слѣдовательно, для проведенія границы между конституціонной, въ тѣсномъ смыслѣ, монархіей и монархіей парламентской нужно исходить изъ особыхъ условій, а не изъ общаго начала, которое совершенно одинаково для обѣихъ монархій, такъ какъ и та и другая признаютъ, что король есть глава государства и пр. Особыя условія, кладущія границу и опредѣляющія разницу между монархіями, о которыхъ идетъ

[1]) Король англійскій титулуется сверхъ сего и какъ «fidei defensor».

рѣчь, выработываются, главнымъ образомъ, практикой и заключаются въ частностяхъ конституціонныхъ законовъ, нисколько не касаясь общихъ началъ государственнаго устройства. Съ этой точки зрѣнія, т.-е. съ точки зрѣнія практики и частей государственнаго устройства, различіе между конституціонной и парламентской монархіями заключается, ближайшимъ образомъ, въ условіяхъ отправленія королевской исполнительной власти. Въ монархіяхъ парламентскихъ дѣйствительная власть управленія сосредоточивается въ народныхъ представителяхъ вообще и въ нижней палатѣ въ особенности, причемъ кабинетъ является представителемъ парламентскаго большинства. Вслѣдствіе этого, хотя, въ принципѣ, королю и принадлежитъ право назначать министровъ по своему усмотрѣнію, но, на практикѣ, король обращается для составленія министерства къ вождю той партіи, которая въ данную минуту имѣетъ за собой парламентское большинство. Парламентская исторія Англіи въ теченіе послѣдняго времени наглядно свидѣтельствуетъ, что такой способъ составленія кабинета прочно установился и исполняется такъ правильно, что почти безошибочно можно предсказывать составъ кабинета, зная, къ какой партіи принадлежитъ парламентское большинство, и кто ея вождь. Такъ, въ теченіи послѣднихъ 20 лѣтъ, когда власть попеременно колебалась между консервативной партіей (тори) и либеральной (виговъ), во главѣ которыхъ стояли Дизраэли и Гладстонъ, можно было напередъ утверждать, что въ томъ случаѣ, если восторжествуетъ первая, къ составленію кабинета будетъ приглашенъ Дизраэли; въ случаѣ же парламентскаго большинства либераловъ, во главѣ управленія станетъ Гладстонъ. Однако и самъ король не остается безъ вліянія на составъ кабинета въ томъ смыслѣ, что онъ можетъ устранить изъ кабинета личность ему неправящуюся, или настоять на приглашеніи въ кабинетъ лица ему угоднаго. И собственно въ англійской практикѣ фактическое вліяніе короля представляется въ этомъ отношеніи весьма существеннымъ, такъ что, хотя король и принужденъ для составленія кабинета обращаться съ приглашеніемъ къ вождю господствующей партіи, тѣмъ не менѣе распредѣленіе министерскихъ портфелей происходитъ по соглашенію короля съ будущимъ главой кабинета.

Ту же самую парламентскую практику мы встрѣчаемъ и въ Бельгіи, хотя тамъ королевская власть и не имѣетъ такого престижа, какой создался для нея въ Англіи путемъ историческихъ традицій, но и въ Бельгіи не трудно предсказать составъ кабинета, зная исходъ выборовъ. Тамъ, главнымъ образомъ, существуютъ двѣ партіи: либераловъ и клерикаловъ, и министерство берется

либо отъ той, либо отъ другой партіи, смотря по тому, которая изъ нихъ господствуетъ въ данную минуту. Въ этомъ отношеніи Бельгія представляетъ болѣе яркій и полный образецъ парламентской монархіи, чѣмъ Англія, главнымъ образомъ, потому, что въ Бельгіи королевская власть не пользуется такимъ историческимъ авторитетомъ, какой въ силу традицій признается за ней въ Англіи. Поэтому, нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что въ теченіи какихъ нибудь 3-хъ лѣтъ, бельгійскій король утверждаетъ, напр., два закона по народному образованію, изъ коихъ одинъ противорѣчитъ другому. Такъ, въ 1879 г. либеральное министерство провело свой законъ по этому предмету, а нынѣшнее католическое министерство, взявшее власть послѣ благопріятныхъ для католической партіи выборовъ,—свой. И тотъ и другой законъ бельгійскимъ королемъ былъ утвержденъ.

VI. Но начала парламентскаго управленія могутъ примѣняться не во всѣхъ государствахъ. Разсматривая историческія условія, при которыхъ оно возникаетъ, мы можемъ принять за общее правило, что такое парламентское управленіе возможно въ такихъ государствахъ, гдѣ королевская власть происхожденія новаго и не имѣетъ за собою такихъ преданій древности, какъ въ Англіи, или по крайней мѣрѣ гдѣ сама династія является новою и въ силу этого должна по необходимости опираться на ту партію, которая призвала ее на престолъ.

Таково положеніе именно Англіи. Королевская власть въ Англіи древняго происхожденія; въ исторіи Англіи былъ только одинъ промежутокъ въ преемственномъ теченіи королевской власти, именно во время англійской республики съ 1649 по 1660 г., когда, послѣ казни короля Карла I и изгнанія Стюартовъ, Долгій Парламентъ провозгласилъ республику и передалъ власть Оливеру Кромвелю. Спустя 11 лѣтъ безкоролевія, англійскій народъ съ нѣкоторою даже страстностью снова бросился въ условія своего прежняго государственнаго устройства: король, свободный парламентъ и старые законы и обычаи государства воскресли съ новою силою. И до нашего времени королевская власть является національнымъ англійскимъ учрежденіемъ, освященнымъ вѣками; сомнительно даже, чтобы ослабленіе англійской королевской власти могло повлечь когда-нибудь уничтоженіе ея. Но если королевская власть Англіи имѣетъ столь древнее происхожденіе, то представители ея происхожденія сравнительно недавняго. Нынѣшняя династія является въ Англіи съ 1714 года, и партія, на которую она должна была опереться, была той революціонной партіей, которая совершила революцію

1688 года и призвала на англійскій престолъ ганноверскую династію. Вслѣдствіе этого, королевская власть была представлена въ началѣ не только лицами, чуждыми англійской націи, но и въ теченіе долгаго времени не могшими привыкнуть къ ней и ея порядкамъ. Извѣстно, что ганноверскіе курфюрсты не владѣли даже англійскимъ языкомъ. Очевидно, что при такихъ условіяхъ короли ганноверской династіи должны были по необходимости опираться на парламентское большинство. Положеніе дѣлъ измѣнилось при Георгѣ III, родившемся въ Англіи и получившемъ англійское воспитаніе; онъ, тотчасъ же по воцареніи, обнаружилъ стремленіе къ личному управленію, что въ значительной степени ему и удалось достигнуть. Такъ, во многихъ случаяхъ онъ поддерживалъ министерство, которое не имѣло за собою парламентскаго большинства, или просто назначалъ туда лицъ, явно непопулярныхъ, но за то лично ему извѣстныхъ. Таково было, напр., назначеніе министерства, во главѣ котораго стоялъ лордъ Бьютъ. Когда неудовольствіе англичанъ заставило послѣдняго удалиться, то король, хотя и принужденъ былъ назначить кабинетъ изъ парламентскаго большинства, тѣмъ не менѣе интриговалъ противъ собственныхъ министровъ при помощи своихъ совѣтниковъ, такъ называемыхъ „друзей короля“. Словомъ, Георгъ III прибѣгалъ къ различнымъ способамъ, чтобъ осуществить систему личнаго управленія, къ которому онъ стремился. *Мэй*, въ своей „Исторіи англійской конституціи“, говоритъ, что во второй половинѣ XVIII столѣтія королевскія прерогативы, въ смыслѣ личнаго управленія, дѣлаютъ большіе успѣхи, такъ что даже такая сильная личность какъ лордъ Чатамъ (Питтъ Старшій) не могъ бороться съ вліяніемъ „друзей короля“. И только тогда, когда составъ кабинета одинаково совпалъ съ парламентскимъ большинствомъ и съ желаніемъ короля, какъ то случилось въ эпоху французской революціи, только тогда и могло явиться такое сильное министерство, какимъ было министерство Вильяма Питта Младшаго съ 1782 г. Однако, не смотря на всѣ мѣры, предпринимавшіяся для усиленія королевской власти, въ концѣ концевъ парламентская система восторжествовала, особенно въ нынѣшнемъ столѣтіи, когда избирательное право значительно было расширено. Мы увидимъ ниже, что организація парламентскихъ выборовъ въ XVIII столѣтіи въ такой степени ограничивала кругъ избирателей, что парламентъ являлся выразителемъ интересовъ только одного аристократическаго класса. Но съ реформы 32 года, когда основанія представительства измѣнились въ томъ смыслѣ, что право выбора расширилось и стало обнимать всѣхъ зажиточныхъ и самостоя-

тельныхъ гражданъ, и безъ того уже значительная сила нижней палаты, а вмѣстѣ съ тѣмъ и парламентская система окончательно установилась и восторжествовала.

Въ другихъ условіяхъ находятся государства съ династіями, которыя имѣютъ за собой длинное историческое прошлое, и которымъ сами государства обязаны своимъ положеніемъ. Таковы именно германскія государства, гдѣ династіи ведутъ свое начало съ очень древняго времени, такъ что въ нихъ сравнительно съ учрежденіемъ королевской власти учрежденія народнаго представительства являются, сравнительно, новыми. Въ Англіи, напр., первые короли ганноверской династіи нашли незапамятно-древніе обычаи и законы; напротивъ, въ Германіи народное представительство застало сильную королевскую власть, которая, хотя и сдѣлала уступки новому времени, тѣмъ не менѣе всетаки осталась главнымъ основаніемъ государственнаго устройства. Къ этому присоединяются и другія соображенія. Выработкѣ англійскихъ представительныхъ учрежденій способствовало въ значительной степени островное положеніе страны, вслѣдствіе чего гарантированная отъ внезапныхъ вторженій непріятеля Англія могла обходиться небольшимъ, сравнительно, войскомъ. Не то мы видимъ въ государствахъ континентальныхъ; для нихъ по неразрѣшимости вопроса о мирѣ и всеобщемъ разоруженіи, становится необходимымъ все болѣе и болѣе увеличивать войска и расходы на нихъ, вслѣдствіе чего вооруженная сила континентальныхъ государствъ чрезвычайно велика; велика, слѣдовательно, и сила королевской власти, которая на нее опирается. Затѣмъ, и въ самыхъ постановленіяхъ конституцій имѣются частныя отступленія существенной важности, дающія бо́льшій просторъ королевской власти въ смыслѣ предоставленія ей большей власти въ управленіи.

VII. Одинъ изъ существенныхъ признаковъ парламентскаго управленія заключается въ томъ, что министерство является органомъ парламентскаго большинства, т.-е. той партіи, которая въ данную минуту получила перевѣсъ на выборахъ. Затѣмъ, какъ бы дополненіемъ этого принципа и гарантіею для его осуществленія является начало отвѣтственности министровъ. Послѣдняя проявляется въ двоякомъ видѣ: 1) какъ юридическая отвѣтственность, имѣющая мѣсто въ томъ случаѣ, когда министерство нарушило конституцію или законы страны, когда оно, въ цѣломъ своемъ составѣ или въ отдѣльности, совершитъ дѣянія, которыя могутъ явиться предметомъ уголовнаго преслѣдованія и обвиненія министровъ, учиняемаго нижней палатой и

разрѣшаемаго судомъ, или верхней палаты, какъ въ Англіи, или высшаго судебнаго установленія, какъ въ другихъ европейскихъ государствахъ; 2) отвѣтственность министровъ обнаруживается въ той формѣ, что палаты имѣютъ средства для ближайшаго контроля надъ дѣятельностью министровъ и имѣютъ возможность по поводу отдѣльныхъ дѣйствій или общихъ мѣръ, предпринимаемыхъ министерствомъ, высказать, что данное министерство утратило довѣріе палаты, вслѣдствіе чего потерпѣвшее пораженіе министерство подаетъ въ отставку, если, впрочемъ, оно не рискнетъ посовѣтовать королю распустить палату и назначить новые выборы, въ надеждѣ, что они дадутъ большинство, благопріятное для принятаго направленія политики.

Этими существенными условіями организаціи и отвѣтственности министерства опредѣляется и самый составъ кабинета. Этотъ составъ является однороднымъ, т.-е. лица его составляющія назначаются изъ одной и той же партіи. Въ рѣдкихъ случаяхъ, когда ни одна изъ партій не имѣетъ за собою парламентскаго большинства или когда большинство это является сомнительнымъ, возможно коалиціонное министерство, составленное изъ лицъ, принадлежащихъ къ разнымъ партіямъ; но такія министерства обыкновенно недолговѣчны; прочны лишь тѣ, за которыми стоитъ большинство въ палатахъ.

Однороднымъ составомъ кабинета опредѣляется, по необходимости, и солидарная отвѣтственность министровъ, т.-е. какъ относительно отдѣльныхъ мѣръ, такъ и относительно общаго направленія политики министерство несетъ круговую отвѣтственность, вслѣдствіе чего потерпѣвшее общее пораженіе министерство и подаетъ въ отставку въ полномъ составѣ. Отсюда видно, что отвѣтственность министерства обезпечивается двумя способами: 1) по такимъ дѣйствіямъ министерства, которыя заключаютъ въ себѣ признаки преступленія по должности, министры привлекаются къ отвѣтственности по правиламъ, которыя содержатъ указанія поводовъ для такого привлеченія, организацію суда и подробности судебной процедуры; 2) отвѣтственность кабинета обезпечивается, сверхъ того, и дѣйствительнымъ вліяніемъ парламентскаго большинства какъ на образованіе министерства, такъ и на удержаніе лицъ, его составляющихъ, подъ своей непосредственной властью. Въ этомъ отношеніи, въ Англіи и Бельгіи выработались точныя условія министерской отвѣтственности въ обѣихъ формахъ. Въ Пруссіи такихъ условій не выработалось, хотя формально признаются относительно этого тѣ же начала, что и въ Англіи. Это видно изъ постановленій прусской

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

конституціи, по которой исполнительная власть сосредоточивается въ рукахъ короля (ст. 45), въ силу чего ему предоставляется право назначать и увольнять министровъ, причемъ особа короля считается священной и неприкосновенной, а отвѣтственность несетъ министерство (ст. 44).

Рядомъ съ этимъ статья 61 гласитъ слѣдующее: министерство можетъ быть обвинено и привлечено къ отвѣтственности постановленіемъ одной изъ палатъ за нарушеніе конституціи, подкупъ или измѣну. По возбужденному обвиненію рѣшеніе постановляется высшимъ судомъ монархіи, оберъ-трибуналомъ въ соединеніи съ обѣими палатами. Ближайшее опредѣленіе случаевъ отвѣтственности, порядка процесса и наказанія предоставляется особому закону.

Сопоставляя вышеприведенныя статьи прусской конституціи съ соотвѣтствующими постановленіями англійскаго права, мы не увидимъ принципіальной разницы въ условіяхъ королевской власти въ Пруссіи и Англіи. Такъ, ст. 45 не представляетъ прусскому королю больше правъ сравнительно съ правами, предоставленными англійскому или бельгійскому королю: прусскій король назначаетъ и увольняетъ министровъ, но это есть общее постановленіе конституціоннаго права. Но, обращаясь къ условіямъ примѣненія этого начала, мы видимъ, что въ Пруссіи король можетъ назначать министровъ по личному своему усмотрѣнію, даже лицъ, непринадлежащихъ къ составу палатъ. Такъ, въ 1862 году Бисмаркъ, занимавшій до сего времени постъ посланника въ Парижѣ, былъ назначенъ министромъ-президентомъ, не смотря на то, что онъ не былъ членомъ ни одной изъ палатъ. Затѣмъ, въ Пруссіи относительно состава кабинета не имѣется никакихъ условій, требующихъ его однородности: министерство можетъ быть составлено изъ лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ партіямъ и исповѣдующихъ различныя политическія убѣжденія, но обязанныхъ исполнять лишь то, что требуется политикой и соображеніями высшаго правительства. Вслѣдствіе этого, въ одной изъ своихъ парламентскихъ рѣчей Бисмаркъ, обращаясь къ рейхстагу, говорилъ: «мы не ваши министры, а его величества короля», т.-е. этимъ хотѣлъ сказать, что прусскіе министры не нуждаются въ поддержкѣ парламентскаго большинства и что министерство есть отдѣльный отъ рейхстага элементъ исполнительной власти. И дѣйствительно, исторія состава прусскаго министерства показываетъ, что при избраніи и назначеніи министровъ принималось во вниманіе не настроеніе парламентскаго большинства, а соотвѣтствіе избираемаго по-

литикѣ министра-президента. Такъ, въ теченіе 1873—74 гг., когда въ Пруссіи открылся такъ называемый «культуркампфъ», и готовились извѣстные майскіе законы антиклерикальнаго духа, то потребовался подходящій для того министръ, каковымъ и оказался Фалькъ. Потомъ, когда Бисмаркъ открылъ борьбу съ національно-либеральной партіей и когда для этого потребовалось сдѣлать уступки клерикаламъ, то Фалькъ оказался неудобнымъ, и портфель министра народнаго просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ былъ врученъ Путткаммеру. Такимъ образомъ, министромъ назначался тотъ, кто подходилъ въ данную минуту къ политикѣ министра-президента.

Затѣмъ, сопоставляя ст. 44 и 61, мы увидимъ, что для примѣненія принциповъ, которые провозглашаются въ этихъ статьяхъ, не выработано никакихъ условій, вслѣдствіе чего въ Пруссіи министерская отвѣтственность существуетъ только на бумагѣ. Такъ, 44 ст. проводитъ общій принципъ министерской отвѣтственности. Ст. 61 говоритъ, что министры могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за то-то и то-то по постановленію одной изъ палатъ, причемъ рѣшеніе по внесенному обвиненію произноситъ высшій въ монархіи судъ; но ближайшее опредѣленіе случаевъ отвѣтственности, организаціи суда и порядка судебной прецедуры и наказанія предоставляется особому закону. Слѣдовательно, до тѣхъ поръ, пока этотъ особый законъ не даетъ соотвѣтственныхъ опредѣленій, статья 61 не можетъ имѣть примѣненія. Въ такомъ положеніи, дѣйствительно, и стоитъ дѣло по сіе время, ибо этого особаго закона нѣтъ, такъ какъ проектъ его, внесенный въ палату господъ, былъ ею отвергнутъ. Такимъ образомъ, въ Пруссіи министерской отвѣтственности вовсе не существуетъ: она провозглашается только въ принципѣ, но самый принципъ практическаго примѣненія не имѣетъ, и въ этомъ отношеніи Пруссія идетъ далѣе требованій самаго ограниченнаго конституціонализма.

На примѣрѣ Пруссіи мы видимъ, ближайшимъ образомъ, различіе 2-хъ типовъ конституціонной монархіи: монархіи съ парламентскимъ управленіемъ и монархіи съ управленіемъ отдѣльнымъ и независимымъ отъ парламента. Въ условіяхъ такой конституціонной монархіи (въ тѣсномъ смыслѣ) народные представители призываются къ участію только въ нѣкоторыхъ государственныхъ дѣлахъ, кругъ которыхъ достаточно тѣсно ограниченъ. Такъ, имъ предоставляется вотировать законы, обсуждать и утверждать бюджетъ. Но и относительно бюджетнаго права прусская конституція содержитъ въ себѣ значительныя ограниченія,

которыя съ особенною силою обнаруживаются въ случаяхъ конфликта (извѣстно, что Бисмаркъ нѣсколько лѣтъ собиралъ подати и расходовалъ ихъ безъ всякаго утвержденія бюджета со стороны палатъ).

VIII. Указавъ на эти два существенно различные типа, мы должны теперь указать также и на условія ихъ примѣненія и существованія. Въ пользу парламентскаго управленія въ собственномъ смыслѣ, съ точки зрѣнія государственнаго интереса и пользы, можно привести весьма важныя соображенія. Именно, при парламентскомъ управленіи въ составъ палатъ входитъ дѣловой элементъ, т.-е. лица, знакомыя какъ съ дѣловыми подробностями, такъ и съ подробностями администраціи, не яспыми для лицъ незнакомыхъ съ положеніемъ дѣлъ текущей администраціи и руководствующихся обыкновенно соображеніями отвлеченнаго свойства. Въ этомъ отношеніи, въ свое время имѣло силу возраженіе, сдѣланное Бисмаркомъ одному изъ его противниковъ по Шлезвигъ-Голштинскому вопросу, члену палаты господъ. Защищая принятую правительствомъ программу противъ нападокъ противника, который возражалъ соображеніями отчасти отвлеченнаго, отчасти историческаго свойства, и который въ качествѣ рѣшительнаго аргумента привелъ то, что онъ профессоръ международнаго права, Бисмаркъ замѣтилъ совершенно правильно, что любой парламентскій докладчикъ знаетъ въ этомъ отношеніи больше, чѣмъ онъ, профессоръ, и что, только зная положеніе фактическихъ данныхъ, можно правильно судить о правительственныхъ мѣрахъ данной минуты. Въ этомъ возраженіи Бисмарка не слѣдуетъ видѣть только ближайшей цѣли, т.-е. осужденіе взгляда противника, но въ немъ заключается вообще осужденіе непарламентскаго управленія, при которомъ дѣловой элементъ искусственно отдѣляется отъ состава палатъ, которыя, между прочимъ, призваны также и къ тому, чтобы контролировать дѣйствія правительства, что, при непарламентскомъ управленіи, очевидно, становится затруднительнымъ. Присутствіе такого дѣловаго элемента въ составѣ палатъ, очевидно, есть одно изъ условій хорошаго управленія. При отдѣленіи дѣловаго элемента отъ народнаго представительства являются условія искусственнаго и постояннаго антагонизма между кабинетомъ и представителями народа, между правительствомъ и палатами. При такомъ положеніи дѣлъ, палаты являются въ видѣ признанной и постоянной оппозиціи правительству во всемъ; онѣ являются призванными какъ бы только для того, чтобы контролировать, наблюдать, обсуждать и осуждать всѣ мѣропріятія правительства. Тогда какъ,

при условіяхъ парламентскаго управленія, кабинетъ солидаренъ съ парламентскимъ большинствомъ, которое такъ или иначе представляетъ большинство страны; слѣдовательно, мѣры правительства, опирающагося при посредствѣ кабинета на это большинство, въ глазахъ народа пріобрѣтаютъ большее значеніе и большую силу. Иное положеніе дѣлъ, помимо всего другаго, вноситъ также и большую путаницу и неясность въ пониманіи текущихъ подробностей политической жизни страны. Такъ, благодаря отчасти этому, нынѣ современный для Германіи вопросъ о такъ называемомъ «государственномъ соціализмѣ» совершенно безъ нужды и пользы обостряется съ обѣихъ сторонъ — и со стороны правительства, покравительственно относящагося къ нему, и со стороны палатъ, порицающихъ мѣропріятія правительства въ этомъ духѣ. Тогда какъ въ Англіи этотъ тревожный для Германіи вопросъ сводится просто на опредѣленный кругъ обычныхъ государственныхъ мѣръ, вызываемыхъ пользою государства.

Но признавая всю силу присутствія въ палатахъ дѣловаго элемента и парламентскаго управленія, нужно имѣть въ виду и условія, которыя дѣлаютъ его цѣлесообразнымъ. Непосредственная связь законодательной и исполнительной власти, чтобы быть плодотворной, предполагаетъ прочно установившіяся политическія партіи, имѣющія свои опредѣленныя программы. Въ Англіи такія партіи, несомнѣнно, имѣются, хотя, сообразно времени, они измѣняются, и ихъ программы наполняются новымъ содержаніемъ. Нынѣшнія англійскія партіи имѣютъ очень древнее происхожденіе; онѣ суть наслѣдницы тѣхъ двухъ великихъ партій, дѣятельность которыхъ наполняла исторію Англіи на пространствѣ нѣсколькихъ столѣтій: партій *тори* и *виговъ*. Нынѣшняя консервативная партія (тори) и либеральная (виги) представляются прочно установившимися; каждая изъ этихъ партій имѣетъ свои политическіе догматы, которые, въ общемъ, исповѣдуются неуклонно, и каждая партія въ своихъ политическихъ дѣйствіяхъ руководится опредѣленной и въ существенныхъ чертахъ прочно установленной программой. Отсюда понятно, что министерство, составленное изъ палатскаго большинства, принадлежащаго, главнымъ образомъ, къ одной изъ этихъ партій, знаетъ какъ условія, въ которыхъ оно поставлено, такъ и тѣ требованія, которыя могутъ быть ему представлены со стороны контролирующаго большинства какъ относительно отдѣльныхъ мѣропріятій, такъ въ особенности относительно общаго направленія политики кабинета. Въ этомъ случаѣ кабинетъ, опираясь на парламентское большинство, держащееся опредѣленной программы, отчетливо

знаетъ, что слѣдуетъ ему дѣлать, на что подлежитъ ему обратить особенное вниманіе, какой вопросъ слѣдуетъ возбудить и какой полезнѣе отложить вовсе или на время и т. п. Благодаря этой ясности положенія, кабинетъ, срокъ полномочія котораго совпадаетъ обыкновенно съ срокомъ полномочія палатъ, пріобрѣтаетъ большую увѣренность въ своихъ поступкахъ, т.-е. въ томъ, что всѣ его мѣропріятія будутъ имѣть дѣйствительную силу и будутъ приниматься къ исполненію и примѣняться съ надлежащею точностью и неуклонностью, ибо кабинетъ знаетъ, что его программа дѣйствій имѣетъ подъ собой твердую почву, такъ какъ самъ онъ опирается на опредѣленное парламентское большинство.

Что касается Англіи, то эти соображенія тамъ, дѣйствительно, имѣютъ мѣсто. Тоже самое мы видимъ и въ Бельгіи. Хотя бельгійскія партіи и не имѣютъ такого историческаго значенія, какъ партіи въ Англіи, и хотя онѣ количественно достаточно разнообразны, тѣмъ не менѣе, съ точки зрѣнія разсмотрѣнныхъ условій, особенное значеніе имѣютъ двѣ бельгійскія партіи: либеральная и католическая (другія же либо неорганизованы, либо только-что нарождаются, а потому и не имѣютъ пока никакой опредѣленности). Эти двѣ партіи, занимающія поперемѣнно господствующее положеніе, прочно установились со времени возникновенія Бельгійскаго королевства. И въ Бельгіи, точно такъ же, какъ и въ Англіи, министерство, опирающееся на одну изъ этихъ партій, зная ея программу, отчетливо понимаетъ, что надлежитъ ему дѣлать сообразно съ ней и съ условіями времени.

Въ другихъ условіяхъ находятся государства, въ которыхъ политическія партіи еще не сложились или въ которыхъ даже условій для образованія такихъ твердыхъ партій не существуетъ и не предвидится. Одно изъ затрудненій при образованіи партій представляетъ расширеніе избирательнаго права, стремленіе къ чему мы замѣчаемъ во всѣхъ современныхъ западно-европейскихъ государствахъ, особенно въ тѣхъ, гдѣ дѣйствуетъ прямое и всеобщее избирательное право, или всеобщая подача голосовъ. Въ условіяхъ послѣдней заключается мало данныхъ для образованія и организаціи прочныхъ вліятельныхъ политическихъ партій, такъ какъ для этого требуется извѣстный уровень народнаго образованія. Очевидно, ceteris paribus, этотъ уровень долженъ понижаться параллельно съ расширеніемъ избирательнаго права или, чтобы сказать яснѣе, параллельно съ увеличеніемъ круга лицъ, призываемыхъ въ избиратели. И дѣйствительно, даже въ такой странѣ, какъ Бельгія, гдѣ общій уровень образованія значительно выше, чѣмъ въ другихъ государствахъ,

экзамены, произведенные новобранцамъ милиціи, дали крайне печальные результаты: лишь незначительный $^0/_0$ милиціонеровъ отвѣчалъ удовлетворительно на заданные вопросы [1]). Во Франціи уровень народнаго образованія еще ниже, чѣмъ въ Бельгіи. Вслѣдствіе этого, вліяніе партій и тѣхъ программъ, которыми обязана руководиться всякая серьезная политическая партія, не можетъ найти для себя прочной точки опоры и поддержки. Кромѣ того извѣстно, что масса народа чрезвычайно склонна ко всякимъ колебаніямъ то въ ту, то въ другую сторону, каковая склонность и проявляется въ совершенно подчасъ неожиданныхъ перемѣнахъ въ настроеніи народа. При всеобщемъ голосованіи, очевидно, создается возможность для такихъ колебаній и перемѣнъ, а при такихъ условіяхъ совершенно теряется почва для основанія твердыхъ политическихъ партій.

Затѣмъ, значеніе и сила политической партіи стоитъ въ зависимости отъ одного условія чрезвычайной важности, именно, такая вліятельная партія можетъ и должна явиться извѣстнымъ продуктомъ историческаго развитія націи. И дѣйствительно, всѣ вліятельныя партіи, существующія въ настоящее время въ разныхъ государствахъ, имѣютъ за собою длинное историческое прошлое. Разсматривая развитіе этихъ партій съ точки зрѣнія ихъ прошлаго, мы замѣтимъ, что, напримѣръ, политическія партіи Англіи и Бельгіи, по справедливости, могутъ быть названы конституціонными въ томъ смыслѣ, что ихъ программы соотвѣтствуютъ конституціоннымъ основамъ государства, по крайней мѣрѣ, въ главныхъ и существенныхъ чертахъ, и что между тѣми и другими партіями нѣтъ того принципіальнаго различія, которое замѣчается, напримѣръ, во французскихъ политическихъ партіяхъ. Между партіями бѣлаго, трехцвѣтнаго и краснаго знамени, понятно, не можетъ быть примиренія; да къ тому же всѣ онѣ начинаютъ съ отрицанія существующаго порядка. Да наконецъ, и отдѣльная партія не представляетъ однороднаго состава: она дробится на нѣсколько частей, имѣющихъ каждая свой оттѣнокъ. Такъ, напримѣръ, монархическая партія во Франціи подраздѣляется на двѣ группы: одни желаютъ возстановленія королевскаго режима, какимъ онъ былъ до 1789 года; другіе

---

[1]) Любопытно, что на вопросы: кѣмъ въ Бельгіи издаются законы? Бельгійскіе милиціонеры отвѣчали: королемъ, или королемъ и королевой. Очевидно, что они и не подозрѣвали о существованіи конституціоннаго устройства въ Бельгіи. Здѣсь кстати припомнить и отчетъ англійской парламентской комиссіи (1845 г.) по вопросу объ умственномъ развитіи дѣтей на фабрикахъ.

же, какъ орлеанисты, готовы сдѣлать извѣстнаго рода уступки; но раздѣленіе идетъ и далѣе: среди орлеанистовъ выдѣляется группа лицъ, настаивающая на невозможной программѣ монархіи, обставленной республиканскими учрежденіями. Къ нимъ должно прибавить бонапартистовъ и клерикаловъ. Поэтому, положеніе министровъ является шаткимъ, какъ случайно и самое большинство въ палатахъ. И дѣйствительно, въ теченіи, наприм., послѣднихъ 20 лѣтъ, до министерства Ж. Ферри, ни одно министерство, среднимъ числомъ, не существовало болѣе полугода. Точно такое же разнообразіе партій мы встрѣчаемъ и въ прусскихъ палатахъ.

Такимъ образомъ, вопросъ о примѣненіи парламентскаго управленія сводится къ вопросу объ условіяхъ организаціи истинныхъ политическихъ партій, которыя могли бы руководить управленіемъ, съ точки зрѣнія государственнаго интереса, и которыя имѣли бы извѣстную опытность въ управленіи дѣлами. При отсутствіи такихъ партій и условій ихъ возникновенія, примѣненіе парламентскаго управленія можетъ повести къ существеннымъ неудобствамъ и къ послѣдствіямъ, весьма не желательнымъ. Такъ что отдѣленіе кабинета отъ состава палатъ можетъ явиться при такихъ условіяхъ и партіяхъ, какъ въ большинствѣ континентальныхъ государствъ, нѣкоторымъ коррективомъ. Этимъ разнообразіемъ партій и отсутствіемъ условій для возникновенія истинныхъ политическихъ партій объясняется слабость палатъ въ большинствѣ европейскихъ государствъ сравнительно съ Англіею; иногда континентальныя палаты являются образцомъ безсилія, что особенно ярко обнаружилось въ Пруссіи въ періодъ времени отъ 1862 до 1866 гг.: въ началѣ Бисмаркъ находилъ еще необходимымъ, въ случаяхъ конфликта, прибѣгать къ распущенію палаты; подъ конецъ же, настойчиво выполняя свои мѣропріятія, часто расходившіяся съ желаніями палаты, онъ окончательно пересталъ тревожить короля совѣтомъ о роспускѣ.

IX. Вышеизложенныя фактическія данныя нужно имѣть въ виду при догматическомъ изложеніи конституціоннаго права, ибо при одномъ догматическомъ изложеніи законовъ, можно придти къ заключенію, что всѣ конституціонныя учрежденія одинаковы всюду, гдѣ они имѣются. И дѣйствительно, многія конституціонныя хартіи нетолько позаимствовали другъ у друга часть своего содержанія, но являлись даже простой перепечаткой. Такъ что отъ чисто догматическаго изложенія получается впечатлѣніе тождества. Но принявъ во вниманіе исторію происхожденія учреж-

деній и фактическую подкладку дѣйствія конституціонныхъ законовъ, мы безъ особаго труда съумѣемъ найти различія и несоотвѣтствія между провозглашаемымъ принципомъ, съ одной стороны, и его осуществленіемъ—съ другой, что главнымъ образомъ и создаетъ тѣ особенности, которыми отличаются другъ отъ друга различныя формы конституціонной монархіи.

Съ этой существенной оговоркой мы и приступимъ къ догматическому изложенію.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Институты конституціонной монархіи.

ОТДѢЛЪ I.

Королевская власть.

I. Конституціи нѣкоторыхъ государствъ признаютъ короля главой государства; хотя этотъ принципъ и не выраженъ прямо во всѣхъ конституціяхъ, но изъ отдѣльныхъ постановленій ихъ вытекаетъ тоже заключеніе. Конституціи: баварская [1]), вюртембергская [2]), итальянская [3]) и нѣкоторыя другія прямо признаютъ короля главой государства и опредѣляютъ, что въ немъ сосредоточивается высшая государственная власть. Въ другихъ конституціяхъ, власть короля опредѣляется, главнымъ образомъ, въ примѣненіи къ исполнительной власти, но ему, по отношенію къ законодательной власти, предоставляются всѣ тѣже права, что и въ другихъ конституціяхъ. Поэтому, мы должны разсмотрѣть общіе признаки королевской власти по отношенію ко всѣмъ установленіямъ какъ законодательной, такъ и исполнительной власти.

---

[1]) Ст. 1: „Король есть глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права верховной власти, которыя онъ отправляетъ согласно конституціи". Ср. *Саксонскую* к. ст. 4.

[2]) Ст. 4.

[3]) Ст. 2, 3 и 5.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Права короля по отправленію законодательной власти.

II. Королю, какъ главѣ государства, принадлежатъ опредѣленныя права относительно власти завонодательной. Короли въ конституціонныхъ монархіяхъ являются однимъ изъ элементовъ этой власти, такъ какъ для изданія законовъ требуется согласіе короля и двухъ палатъ. Сверхъ того королю, по отношенію къ народному представительству, предоставляются особыя права, которыя составляютъ его прерогативы. Ему принадлежитъ право созыва парламента или палатъ. Это имѣетъ то юридическое значеніе, что только парламентъ, созванный королемъ и имъ открытый, имѣетъ власть къ отправленію своихъ полномочій и компетентенъ въ разсмотрѣніи подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ.

Но этотъ принципъ не одинаково примѣняется въ отдѣльныхъ европейскихъ конституціяхъ.

По Англійской конституціи, или по правиламъ англійскаго парламенскаго дѣлопроизводства, выработаннымъ въ теченіи вѣковъ, король созываетъ парламентъ, ему же принадлежитъ и право на всѣ дѣйствія по открытію, закрытію сессій парламента и по роспуску его. Въ этомъ смыслѣ англійскіе юристы говорятъ, что король есть «caput, principium et finis parliamenti». Слѣдовательно, власть созывать парламентъ, принадлежащая королю, даетъ ему право созывать парламентъ по собственному усмотрѣнію. Въ англійскомъ статутѣ правъ нѣтъ прямаго постановленія о періодичности созыва парламента. «Билль о правахъ» 1688 года говоритъ только, что для устраненія злоупотребленій администраціи и управленія и для общей пользы страны парламенты должны созываться часто. Но это неясное выраженіе не опредѣляетъ періодичности созыва; она опредѣляется косвеннымъ способомъ: главнымъ образомъ тѣмъ, что парламентъ вотируетъ государственный бюджетъ только на 1 годъ, и правительство не можетъ приступить ко взысканію налоговъ, къ покрытію расходовъ и къ назначенію употребленія суммъ безъ новаго созыва парламента; это требуетъ уже ежегоднаго созыва. Далѣе, англійская армія существуетъ на основаніи особаго закона—muting bill, который вотируется и утверждается также только на 1 годъ. Вслѣдствіе этого, правительство

осталось бы и безъ денегъ и безъ арміи, если бы не прибѣгало къ ежегодному созыву парламента.

Практическое примѣненіе ежегоднаго созыва парламента нашло себѣ мѣсто и въ европескихъ континентальныхъ конституціяхъ. Большій просторъ королю, въ этомъ отношеніи, предоставляютъ нѣкоторыя германскія конституціи, по преимуществу тѣ, которыя выработались въ періодъ времени отъ 1818 по 1820 годъ, какъ напр. конституціи: баварская, вюртембергская, баденская и гессендармштадская. Такъ, по ст. 22 и 23 VI-го титула баварской конституціи, чины созываются въ каждые 3 года (въ настоящее время въ каждые 2 года); слѣдовательно, въ Баваріи сама конституція опредѣляетъ срокъ созыва чиновъ. Тоже самое и въ Саксоніи, гдѣ, по конституціи, палаты должны быть созываемы каждые 2 года. Точно такое же постановленіе имѣется и въ конституціяхъ Бадена и Виртемберга (въ Виртембергѣ палаты созываются въ каждые 3 года). Но въ другихъ государствахъ созывъ опредѣленъ ежегодно, такъ въ Пруссіи (51 г.), Австріи, Италіи, Испаніи и др.

Итакъ, палаты считаются законно-собранными при созывѣ ихъ королемъ. Тѣмъ не менѣе имѣются случаи, когда онѣ должны собираться и безъ королевскаго созыва. Такъ 1) послѣ смерти короля, особенно, когда предстоитъ опредѣлить ему наслѣдника или устроить регенство, палаты созываются по иниціативѣ совѣта министровъ, или вообще по почину исполнительной власти. Въ Саксоніи палаты должны быть собраны черезъ 4 мѣсяца; въ Виртембергѣ и Баваріи черезъ 4 недѣли, а въ Англіи—немедленно послѣ смерти короля, для опредѣленія условій управленія. Въ томъ случаѣ, когда король оставилъ малолѣтняго наслѣдника, палаты должны собираться по созыву совѣта министровъ или по созыву того, которому, по закону, принадлежитъ регенство. Тамъ же, гдѣ регенство учреждается въ случаѣ смерти короля, палаты собираются также и для избранія регента, какъ то бываетъ въ Бельгіи, Нидерландахъ, Даніи и проч. 2) Палаты собираются безъ королевскаго созыва въ томъ случаѣ, когда король не въ состояніи отправлять свою должность по причинѣ болѣзни, сумасшествія, долговременной отлучки изъ государства и плѣна. Въ этомъ случаѣ, распоряженіемъ, изданнымъ за подписью всѣхъ министровъ и скрѣпленнымъ большою государственною печатью, палаты должны быть созваны въ ближайшій срокъ для опредѣленія порядка управленія государствомъ и для установленія регентства.

Но не всѣ конституціи опредѣляютъ право короля по созыву

палатъ въ этихъ именно предѣлахъ. Существенныя отступленія отъ этого принципа мы находимъ въ основныхъ законахъ (отъ 70 по 72 ст.) Бельгіи и тѣхъ государствъ, которыя заимствовали ея постановленія. По бельгійской конституціи, суверенитетъ признается за народомъ; слѣдовательно, и отправленіе правъ, предоставляемыхъ каждому органу государственной власти, основывается непосредственно на конституціи. Итакъ, король, въ отправленіи своихъ правъ, дѣйствуетъ самостоятельно въ предѣлахъ, предоставленныхъ ему конституціею. Точно также въ этихъ предѣлахъ самостоятельно дѣйствуютъ и палаты. Такимъ образомъ, этимъ вводится какъ бы республиканскій принципъ.

Статья 70 бельгійской конституціи и соотвѣтствующая ей 95 ст. румынской опредѣляетъ, что палаты собираются по собственному праву во 2-й вторникъ ноября каждаго года, что король можетъ созывать ихъ и раньше и что въ томъ случаѣ, если палаты и не созваны королемъ раньше, онѣ собираются сами въ указанный конституціей срокъ. Такого же рода постановленіе мы находимъ и въ нидерландской конституціи, которая постановляетъ, что палаты (генеральные штаты) должны собираться, по крайней мѣрѣ, 1 разъ въ годъ, въ 3-й понедѣльникъ сентября. Шведская конституція, предоставляя право созыва коронѣ, опредѣляетъ, что палаты должны быть созваны, по возможности, къ 15 января каждаго года. Норвежская конституція (какъ и бельгійская), установляя для палатъ право самостоятельнаго собранія, предписываетъ, что стортингъ долженъ собраться въ 1-й свободный (присутственный) день февраля.

III. Если не всѣ конституціи признаютъ за королемъ право по своему усмотрѣнію созывать палаты въ срокъ, который ему представляется нужнымъ, то всѣ онѣ предоставляютъ ему право открывать сессію. Открывать сессію—значитъ объявлять засѣданіе палатъ открытымъ, т.-е. совершать такой актъ, вслѣдствіе котораго палаты могутъ приступить къ своимъ занятіямъ. Въ Англіи открытіе сессіи производится или лично королемъ, или уполномоченными имъ на то лицами, коммиссарами, получающими отъ него на это особое полномочіе, скрѣпленное большою государственною печатью. Въ случаѣ личнаго открытія, король лично отправляется въ зданіе парламента и открываетъ палаты въ залѣ палаты лордовъ (верхней палаты), причемъ лорды обязаны дожидаться его прибытія. Послѣ того, какъ король занялъ мѣсто на тронѣ, экзекуторъ палаты лордовъ отправляется въ палату общинъ (нижняя палата) и приглашаетъ членовъ ея явиться къ рѣшеткѣ залы, гдѣ засѣдаетъ король, для выслушанія объяв-

ленія объ открытіи парламента. Та же самая процедура соблюдается и при открытіи палатъ по порученію короля его уполномоченными. Эта практика усвоена и континентальными конституціями: всѣ онѣ опредѣляютъ, что король можетъ открывать сессію или лично, или черезъ уполномоченное на то лицо (или нѣсколько лицъ).

Открытіе палатъ въ той или другой формѣ имѣетъ то важное значеніе, что при этомъ король читаетъ тронную рѣчь, въ которой обыкновенно заключается три элемента: 1) объявленіе о созывѣ и открытіи палатъ; 2) отчетъ о внѣшнемъ и внутреннемъ положеніи страны и 3) указаніе тѣхъ законопроектовъ, на которые правительство желало бы обратить вниманіе палатъ. Хотя тронная рѣчь является какъ бы личнымъ актомъ короля, но сочиненіе ея и отвѣтственность за ея содержаніе, по конституціоннымъ обычаямъ, лежитъ на министрахъ. Вслѣдствіе этого, палаты могутъ, въ своемъ отвѣтномъ на нее адресѣ, представить возраженіе по поводу тѣхъ или другихъ ея мѣстъ. Случается иногда, что тронная рѣчь становится поводомъ къ весьма серьезнымъ столкновеніямъ между правительствомъ и палатами. Какъ на примѣръ, можно указать на тронную рѣчь французскаго короля Карла X, произнесенную имъ въ 1830 году при открытіи палатъ. Въ ней онъ сильно порицалъ дѣйствія народныхъ представителей и оппозиціи. По поводу этой рѣчи обѣ палаты (особенно энергично нижняя палата) представили отвѣтный адресъ, въ которомъ слова королевской тронной рѣчи, обращенныя къ народнымъ представителямъ, палаты приписываютъ дурнымъ совѣтамъ, которымъ подчинился король, по поводу чего палаты и высказывали свое сожалѣніе. Этотъ отвѣтный адресъ сначала повлекъ за собою распущеніе палатъ, а затѣмъ, сдѣлался ближайшимъ поводомъ революціи 30 года, низвергнувшей короля.

Итакъ, король тронной рѣчью лично открываетъ сессію палатъ, затѣмъ, дальнѣйшія засѣданія парламента происходятъ внѣ королевскаго присутствія въ томъ смыслѣ, что король не только не присутствуетъ въ немъ, но и не принимаетъ никакого участія въ его работахъ. Съ этимъ слоитъ въ связи и то выработанное практикой и парламентскими обычаями правило, существующее въ Англіи и въ другихъ государствахъ, по которому самое упоминаніе имени короля и приведеніе его словъ въ защиту того или другаго мнѣнія, или законопроекта, безусловно не допускается при парламентскихъ преніяхъ, которыя должны происходить свободно, внѣ всякаго посторонняго давленія: всѣ

рѣчи должны быть обращены къ депутатамъ или правительству, но не къ особѣ короля. Король стоитъ внѣ дебатовъ.

IV. Но если король не участвуетъ въ засѣданіяхъ палатъ, то во все время ихъ занятій, онъ имѣетъ относительно ихъ особыя опредѣленныя права. Такъ, онъ имѣетъ право отсрочивать засѣданіе палатъ или, употребляя техническое выраженіе, королю принадлежитъ право пророгаціи [1]). Подъ отсрочкою разумѣется перерывъ сессіи палатъ на нѣсколько дней или недѣль, послѣ чего засѣданія ихъ снова возобновляются. Она не прекращаетъ сессіи палатъ, а лишь прерываетъ ихъ засѣданія, оставляя разсмотрѣніе законопроектовъ или обсужденіе правительственныхъ мѣръ на томъ моментѣ, на которомъ застала ихъ отсрочка. Такъ, напр., если окончаніе 1-го чтенія законопроекта или билля совпадаетъ съ объявленіемъ объ отсрочкѣ, то, по окончаніи ея срока, вновь собравшаяся палата уже приступаетъ ко 2-му, а затѣмъ и къ 3-му чтенію. Но отсрочка является иногда извѣстнымъ политическимъ средствомъ, особенно когда между представителями правительства, съ одной стороны, и народнымъ представительствомъ, съ другой, возникаютъ пререканія, грозящія перейти въ серьезное столкновеніе. Чтобы дать возможность правительству обсудить мѣры для устраненія возникшихъ несогласій, а палатамъ—придти къ какому-нибудь рѣшенію, большинство конституцій допускаетъ отсрочку засѣданія палатъ. Но это, въ принципѣ, полезное средство иногда можетъ явиться средствомъ къ злоупотребленію въ томъ смыслѣ, что отсрочка можетъ явиться способомъ давленія на палаты, такъ какъ путемъ послѣдовательно—повторяющейся отсрочки можно длить сессію неопредѣленное время, въ теченіе котораго управленіе остается внѣ парламентскаго контроля, и тѣмъ вынуждать у палатъ согласіе на требованія, представленныя кабинетомъ. Для предупрежденія такихъ случаевъ, въ Англіи отсрочка засѣданій палатъ черезъ королевское распоряженіе не допускается. Обѣ палаты, по собственному опредѣленію, могутъ отсрочивать свои засѣданія въ нѣкоторыхъ случаяхъ: по поводу какихъ-нибудь событій, въ родѣ, напр., смерти важнаго государственнаго человѣка, или на тотъ случай, когда сессія продолжается долго и члены палатъ нуждаются въ отдыхѣ на нѣсколько дней. Въ тѣхъ случаяхъ, когда англійскіе короли пытались при-

---

[1]) Названіе пророгаціи не совсѣмъ правильно примѣняется къ тому, что мы понимаемъ подъ отсрочкой засѣданія палатъ; пророгація есть не отсрочка, а закрытіе сессіи парламента до новаго созыва.

бѣгнуть къ отсрочкѣ засѣданій палатъ, послѣднія объявляли такія попытки неконституціонными, предлагая королю, если онъ считаетъ это нужнымъ, прибѣгать къ пророгаціи, т.-е. къ объявленію о закрытіи сессіи. Но закрытіе сессіи не можетъ быть выгодно кабинету, если парламентъ еще не разсмотрѣлъ важныхъ дѣлъ, особенно бюджета.

Другія конституціи допускаютъ отсрочку засѣданія палатъ. Такъ, *бельгійская* конституція допускаетъ ajournement и постановляетъ, что король имѣетъ право отсрочивать сессію не болѣе, какъ на 1 мѣсяцъ, и съ тѣмъ, чтобы второй разъ распоряженіе о новой отсрочкѣ было сдѣлано не иначе, какъ съ согласія палатъ. Прочія конституціи признаютъ ее въ той же формѣ, въ какой она допущена въ Бельгіи. *Прусская* конституція даетъ королю право отсрочки (der König kann die Kammern vertagen). Но, безъ согласія палатъ, отсрочка не должна продолжаться болѣе мѣсяца и не можетъ повторяться въ ту же сессію (ст. 52). Болѣе продолжительный срокъ для отсрочекъ парламентскихъ сессій установляютъ нѣкоторыя германскія конституціи. Такъ, *саксонская* (ст. 116) опредѣляетъ, что король можетъ отсрочить сессію на 6 мѣсяцевъ; *виртембергская* (ст. 186) и *баденская* (ст. 42) ограничиваются установленіемъ правила, что королю предоставляется право отсрочивать сессіи, не опредѣляя для отсрочки срока. Въ этомъ же смыслѣ постановляетъ и *испанская* конституція (ст. 32).

Отъ отсрочки отличается закрытіе сессіи парламента, которое тоже совершается по королевскому распоряженію. Конституціи опредѣляютъ, въ теченіе какого времени должны засѣдать палаты. Такъ, *бельгійская* постановляетъ, что палаты должны быть собраны по крайней мѣрѣ въ теченіе 40 дней и, слѣдовательно, раньше этого срока нельзя закрыть ихъ сессію. Въ томъ же смыслѣ, но въ нѣсколько иной формѣ, постановляетъ *норвежская* конституція: что стортингъ остается въ сборѣ не болѣе 2-хъ мѣсяцевъ безъ согласія короля. Но это то же самое постановленіе бельгійской конституціи, нѣсколько перефразированное. *Баварскіе* основные законы опредѣляютъ, что сессіи палатъ должны продолжаться 2 мѣсяца, причемъ король имѣетъ право продлить ихъ и т. д.

V. Но самымъ важнымъ правомъ короля по отношенію особенно нижней палаты, или относительно обѣихъ палатъ, если и верхняя палата принадлежитъ также къ числу выборныхъ, является роспускъ палатъ (dissolution, Auflösung). Юридическое значеніе акта роспуска заключается въ томъ, что полномочія

депутатовъ прекращаются властью короля ранѣе срока. Палаты избираются на срокъ (7 лѣтъ въ Англіи, 6 лѣтъ въ Австріи, 5, 4 и т. д. лѣтъ въ другихъ государствахъ), и слѣдовательно, въ теченіе этого срока члены палатъ пользуются своими депутатскими полномочіями. Но король можетъ прекратить эти депутатскія полномочія раньше назначеннаго для нихъ срока, распустивъ палаты и назначивъ новые выборы.

Право роспуска парламента является существеннымъ правомъ короля, къ которому онъ прибѣгаетъ обыкновенно лишь въ исключительныхъ случаяхъ. Роспускъ парламента есть аппеляція, обращеніе къ націи для рѣшенія какого-либо важнаго вопроса, по которому не состоялось соглашенія между факторами государственной власти. Слѣдовательно, къ нему прибѣгаютъ: 1) въ тѣхъ случаяхъ, когда министерство находится въ противорѣчіи съ палатами (особенно съ нижнею палатою), или когда правительство полагаетъ, что данныя палаты не вѣрно представляютъ желанія и настроеніе страны. Поэтому, палаты распускаются въ той надеждѣ, что выборы дадутъ имъ такое большинство, которое будетъ поддерживать министерство; 2) тогда, когда парламентское большинство, поддерживающее министерство, слабо, и когда, слѣдовательно, корона имѣетъ въ виду подкрѣпить это слабое или колеблющееся большинство новой силою, посредствомъ новыхъ выборовъ; 3) когда между самими палатами возникаютъ важныя разногласія, при которыхъ всѣ разсчитанныя на устраненіе ихъ мѣры со стороны короны или министерства не въ состояніи привести къ какимъ-либо результатамъ.

Вопросъ о роспускѣ парламента и объ условіяхъ этого роспуска возникъ только съ установленіемъ опредѣленнаго срока депутатскихъ полномочій. Первоначально въ Англіи парламенты созывались ad hoc, сообразно чему производились и выборы. Они созывались въ тѣхъ случаяхъ, когда короли нуждались въ субсидіяхъ или совѣтѣ по какимъ-нибудь важнымъ вопросамъ внутренней и внѣшней политики; но существованіе парламента прекращалось вмѣстѣ съ разрѣшеніемъ этихъ вопросовъ, такъ что ни одинъ парламентъ не переживалъ сессіи, на которую онъ былъ созванъ. Когда установленъ былъ срокъ палатскихъ полномочій, явилось и право короля прерывать эти полномочія и назначать новые выборы. Случаи роспуска парламента въ Англіи впервые являются при Стюартахъ. Уже Іаковъ I, вступивъ въ борьбу съ парламентомъ и не соглашаясь съ нимъ по поводу нѣкоторыхъ церковныхъ вопросовъ, нѣсколько разъ распускалъ нижнюю палату. При Карлѣ I парламентъ 1626 года былъ ра-

спущенъ, чтобы отклонить обвиненіе нижней палаты противъ любимца короля, герцога Букингама. Въ 1629 году нижняя палата была распущена изъ-за спора о неисполненіи незадолго передъ тѣмъ утвержденнаго королемъ «Прошенія о правахъ» и нежеланіи палаты утвердить субсидіи. Послѣ долгаго времени безпарламентскаго управленія, въ 1640 году былъ созванъ парламентъ, который попробовалъ сдѣлать королю представленіе о злоупотребленіяхъ управленія, и былъ немедленно распущенъ. Но, подъ вліяніемъ затруднительныхъ обстоятельствъ и, главнымъ образомъ, вслѣдствіе возстанія, открывшагося въ Шотландіи и Ирландіи, созванъ былъ такъ называемый «долгій парламентъ». При Карлѣ II роспускъ парламента имѣлъ мѣсто по тѣмъ же поводамъ, о которыхъ сказано выше, именно, вслѣдствіе раздора между совѣтниками короля и нижней палатой. Такъ, въ 1679 г. палата была распущена подъ тѣмъ видимымъ предлогомъ, что между 2-мя палатами произошло будто-бы непримиримое разногласіе, но въ дѣйствительности ради того, чтобы отклонить обвиненіе нижней палаты противъ любимца короля, перваго министра, Денби, обвиняемаго въ преступленіи по должности. Это средство, слѣдовательно, служило для цѣлей болѣе или менѣе личныхъ, и потому случай такого рода не могъ быть допущенъ, какъ мотивъ для роспуска. И дѣйствительно, позднѣйшими постановленіями было установлено правило, по которому обвиненіе, поставленное нижнею палатою, не падаетъ съ ея распущеніемъ, а подлежитъ разсмотрѣнію верхней палаты въ слѣдующую сессію. Болѣе конституціонные мотивы для роспуска парламента явились въ XVIII столѣтіи. Чтобы разрѣшить вопросъ, въ какихъ случаяхъ столкновенія короля съ палатами нижняя палата подлежала роспуску, мы приведемъ нѣсколько примѣровъ. Въ XVIII ст. мы встрѣчаемся съ случаями роспуска палаты съ той цѣлью, чтобы укрѣпить колеблющееся министерство, не располагавшее большинствомъ въ палатѣ. Такъ, въ 1784 году король Георгъ III призвалъ къ управленію *Вильяма Питта Младшаго*, долго управлявшаго Англіей; но, въ первое время, въ палатѣ былъ силенъ духъ оппозиціи, ратовавшей въ 1774—1783 гг. противъ войны съ возставшими противъ англійскаго владычества будущими Сѣверо-Американскими Штатами. Предводителями оппозиціи были *Боркъ*, *Фоксъ*, *Шериданъ* и друг. Такъ какъ Питтъ Младшій примыкалъ къ торійской партіи, то и не могъ располагать большинствомъ въ нижней палатѣ. Поэтому, въ 1781 году онъ посовѣтовалъ королю распустить нижнюю палату, и новые выборы принесли ему большинство. Точно также въ 1807 году мини-

Типографія М. М. Стасюлевича, Спб. В. О., 2 л., 7.

стерство лорда *Персиваля*, утративъ большинство палаты или, по крайней мѣрѣ, предвидя эту утрату, для укрѣпленія себя прибѣгло къ распущенію палаты и назначенію новыхъ выборовъ, которые точно также дали ему желаемое большинство, такъ что послѣдовавшее за тѣмъ прекращеніе министерства слѣдуетъ приписать исключительно смерти самого премьера. Въ 1831 году, когда министерство лорда *Грея*, производившее парламентскую реформу, имѣло противъ себя враждебно настроенную палату лордовъ и палату общинъ, Грей посовѣтовалъ королю распустить палаты, и назначенные вслѣдъ затѣмъ новые выборы принесли сильную поддержку какъ министерству, такъ и парламентской реформѣ, билль о которой, вслѣдствіе этого, и удалось провести въ 1832 году. Такимъ образомъ, въ приведенныхъ 3-хъ случаяхъ роспуска палатъ министерство оставалось въ выигрышѣ. Но не всегда разсчеты правительства были правильны и оправдывались. Такъ, въ 1834 году министерство виговъ, которое не такъ давно провело избирательную реформу, не имѣло прежняго большинства, которое его поддерживало, и, вслѣдствіе цѣлаго ряда ошибокъ, имъ допущенныхъ, оно въ значительной степени лишилось довѣрія страны. Основываясь на этихъ видимыхъ симптомахъ предстоящаго крушенія министерства, Вильгельмъ IV счелъ нужнымъ составить новое министерство и призвалъ къ нему торійскую партію, во главѣ которой въ то время стоялъ *Робертъ Пиль*, согласившійся принять на себя составленіе министерства подъ условіемъ, что нижняя палата немедленно будетъ распущена. Однако, послѣдовавшіе за симъ новые выборы и вновь образовавшаяся нижняя палата оказались въ пользу виговъ, которые, такимъ образомъ, вновь были призваны къ составленію министерства.

Итакъ, изъ этихъ примѣровъ мы должны заключить, что роспускъ парламента—оружіе обоюдоострое. Въ качествѣ аппелированія, обращенія къ общественному мнѣнію страны, къ роспуску можно прибѣгать лишь послѣ зрѣлаго обсужденія всѣхъ шансовъ и всѣхъ средствъ къ соглашенію палаты и министерства.

Что касается другаго мотива для роспуска парламента, именно разногласія между самими палатами, то этотъ мотивъ въ 18 в. уже пересталъ существовать въ Англіи, ибо къ этому времени палата лордовъ не имѣла уже такого авторитета, который позволилъ бы ей бороться съ нижней палатой. Таково политическое значеніе роспуска, который съ этой цѣлью и предоставляется королевской власти. И дѣйствительно, всѣ конституціи

предоставляютъ королю право роспуска, но это право въ рукахъ министерства, недобросовѣстно относящагося къ своимъ обязанностямъ, можетъ явиться очень опаснымъ оружіемъ для противодѣйствія народному представительству, такъ какъ 1) посредствомъ роспуска достигаютъ тѣхъ же результатовъ, что и посредствомъ частыхъ отсрочекъ парламентскихъ засѣданій, которыми, какъ мы видѣли, можно утомить камеры и этимъ путемъ довести ихъ до извѣстнаго рѣшенія, нужнаго министерству. Точно также и посредствомъ частыхъ роспусковъ парламента можно производить давленіе и на представительство, и на страну. Затѣмъ, 2) посредствомъ роспусковъ можно отсрочивать созваніе новыхъ палатъ на неопредѣленное время, не смотря на важныя обстоятельства и вопросы, требующіе немедленнаго разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ.

Въ виду возможности такихъ случаевъ и съ цѣлью ихъ устраненія, конституціи и ограничиваютъ обыкновенно право короля на роспускъ парламента. Такъ, *нидерландская* конституція опредѣляетъ, что послѣ роспуска новые выборы должны быть назначены въ теченіе 40 дней; вновь избранныя же палаты должны быть созваны черезъ 2 мѣсяца (слѣдовательно, 40 дней назначаются для выборовъ и 20-ть для созыва палатъ). *Прусская* конституція удлиняетъ срокъ: выборы и созывъ палатъ назначаются въ теченіе 90 дней (3-хъ мѣсяцевъ). *Испанская* конституція статьею 32-ю опредѣляетъ, что въ случаѣ роспуска новые кортесы должны быть собраны не позднѣе 3-хъ мѣсяцевъ. *Датская* конституція назначаетъ 2-хъ мѣсячный срокъ. Между этими сроками колеблются соотвѣтственныя постановленія и другихъ конституцій. Нѣкоторыя изъ нихъ значительно удлиняютъ сроки для выборовъ и созыва: такъ, *итальянская* конституція постановляетъ, что новыя палаты должны быть собраны черезъ 4 мѣсяца послѣ роспуска, а *саксонская* — черезъ 6 мѣсяцевъ. Эти длинные сроки соотвѣтственно удлиняютъ и время внѣ-парламентскаго управленія. *Норвежская* конституція вовсе не предоставляетъ королю права роспуска.

Эти права королевской власти касаются, такъ сказать, внѣшней дѣятельности палатъ, но къ нимъ, въ видѣ дополненія, должно прибавить еще одно существенное право короны. Праву роспуска, касающагося исключительно нижней палаты (ибо она выборная и слѣд. съ перемѣннымъ составомъ), соотвѣтствуетъ параллельное право короля и относительно верхней палаты. Послѣднія, впрочемъ, не вездѣ являются пожизненными. Такъ, въ Бельгіи, Нидерландахъ, Швеціи, Румыніи и др., верхнія палаты

подъ общимъ именемъ 2-й палаты, избираются въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и нижнія палаты. Слѣдовательно, въ этихъ государствахъ право роспуска принадлежитъ королю одновременно и относительно нижней, и относительно верхней палаты, такъ что если, напр., состоялось распоряженіе короля о роспускѣ, распускаются обѣ палаты.

Но составъ верхней палаты въ другихъ государствахъ опредѣляется по двумъ системамъ: 1) Англійская верхняя палата (палата лордовъ) состоитъ изъ наслѣдственныхъ пэровъ. Такой же составъ имѣетъ и португальская верхняя палата; 2) итальянскій же сенатъ состоитъ изъ лицъ, назначаемыхъ королемъ пожизненно. Въ Англіи, слѣдовательно, такая мѣра короля, какъ роспускъ парламента, не можетъ касаться верхней палаты, ибо лорды и при новомъ созывѣ его являются тѣ-же. Поэтому, въ тѣхъ случаяхъ, когда разногласія, возникшія между палатой лордовъ, съ одной, и нижнею палатою или министерствомъ, съ другой стороны, принимаютъ такой оборотъ, что для устраненія ихъ не имѣется никакихъ средствъ, — король вооружается правомъ назначать новыхъ пэровъ. Слѣдовательно, король имѣетъ право жаловать пэрское достоинство такому числу лицъ, какое онъ считаетъ нужнымъ, т.-е. неограниченному. Поэтому, въ указанномъ случаѣ конфликта, король можетъ сразу создать такое количество пэровъ, которое способно сдѣлать надлежащее перемѣщеніе въ большинствѣ и меньшинствѣ палаты лордовъ. Къ такому средству грозилъ прибѣгнуть Вильгельмъ IV, когда извѣстный биллъ о реформѣ встрѣтилъ горячую оппозицію со стороны большинства въ палатѣ лордовъ. Вслѣдствіе такого заявленія, переданнаго лордамъ черезъ министерство, верхняя палата принуждена была уступить. Во Франціи Людовикъ Филиппъ также иногда прибѣгалъ къ этому средству назначенія новыхъ пэровъ. Само собою разумѣется, что право короля назначать пэровъ существуетъ въ такой же степени и относительно палатъ, которыя тоже назначаются королемъ. Такъ, напр., итальянскій сенатъ всегда можетъ быть пополненъ, въ благопріятномъ для правительства смыслѣ, путемъ назначенія новыхъ членовъ. Таковы внѣшнія права короля по отношенію къ обѣимъ палатамъ — нижней и верхней.

VI Обращаясь къ участію короля въ законодательной дѣятельности, мы встрѣчаемъ, прежде всего, то опредѣленіе конституцій, что законы издаются по согласію короля и палатъ, или, что законодательная власть отправляется ими совмѣстно. Но для точнаго опредѣленія участія королевской власти въ из-

даніи законовъ, нужно имѣть въ виду различные моменты законодательной власти, изъ которыхъ только нѣкоторые принадлежатъ королю. Въ законодательной власти мы можемъ различать слѣдующіе моменты: 1) право иниціативы, т.-е. право возбуждать вопросъ о необходимости изданія новыхъ законовъ или измѣненій, дополненій и отмѣны старыхъ законовъ; 2) обсужденіе законопроектовъ, т.-е. соглашеніе относительно содержанія будущаго закона; 3) санкція законовъ, утвержденіе ихъ, т.-е. сообщеніе законамъ обязательной силы, и наконецъ, 4) обнародованіе, публикація законовъ, т.-е. приведеніе ихъ въ дѣйствіе.

Изъ этихъ 4-хъ моментовъ законодательной власти королю принадлежитъ, прежде всего, *иниціатива законовъ*. Въ большинствѣ государствъ законодательная иниціатива, т.-е. право предлагать палатамъ законопроекты для обужденія, принадлежитъ какъ членамъ палатъ, такъ и королю; слѣдовательно, иниціатива раздѣлена между палатами и королемъ. Въ дѣйствительности, король принимаетъ ближайшее участіе въ возбужденіи законодательныхъ вопросовъ. Большинство законопроектовъ вносится въ собраніе палатъ министерствомъ, ибо министры ближе всѣхъ стоятъ къ управленію, каждый по своей части: военной, школьной, медицинской и т. п., и слѣдовательно, легче всего могутъ встрѣчаться съ тѣми или другими вопросами, требующими разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ. Такимъ образомъ, большинство законопроектовъ исходитъ отъ правительства и, такъ какъ министерство по отношенію къ королю есть его совѣтъ, то каждый законопроектъ прежде внесенія его въ палаты имѣетъ за собою предварительное одобреніе короля. Такимъ образомъ, король участвуетъ въ иниціативѣ законовъ, приказывая министрамъ внести въ палаты извѣстные законопроекты, о коихъ обыкновенно возвѣщается въ тронной рѣчи.

Эти правила касаются государствъ, гдѣ законодательная иниціатива раздѣлена между палатами и королемъ, но до настоящаго времени имѣются конституціи, предоставляющія королю исключительное право иниціативы. Право иниціативы есть важное политическое право въ томъ отношеніи, что возбужденіе законопроектовъ въ законодательномъ порядкѣ несходно съ возбужденіемъ ихъ посредствомъ, напримѣръ, петицій. Петиція, какъ мы видѣли, по существу, есть прошеніе о возбужденіи законодательныхъ вопросовъ и, какъ таковое, можетъ и не быть принята во вниманіе тѣмъ, кому она подается; возбужденіе же законопроектовъ посредствомъ примѣненія права законодательной

иниціативы, очевидно, не можетъ не обратить на нихъ вниманія палатъ. Допустивъ такимъ образомъ, что право иниціативы исключительно принадлежитъ королю, мы приходимъ къ выводу, что для внесенія всякаго законопроекта въ палаты требуется предварительное согласіе короля. Между тѣмъ, при раздѣленіи законодательной иниціативы между королемъ и палатами, послѣднія по собственному праву сами могутъ вносить и разсматривать законопроекты, которые и подносятся затѣмъ королю на утвержденіе, такъ что иногда король можетъ получить для утвержденія законопроектъ, внесенный въ палату по собственной ея иниціативѣ. Это важное для палатъ право выработалось лишь постепенно. Въ Англіи оно образовалось изъ права петицій. Первоначально, петиціи, представляемыя королю, заключали въ себѣ прошеніе о томъ, чтобы онъ соблаговолилъ издать законъ по тѣмъ или другимъ случаямъ и въ извѣстномъ смыслѣ. Отсюда и выработалось право самостоятельной иниціативы палатъ.

При перенесеніи англійскихъ конституціонныхъ учрежденій на континентъ Европы, право это было раздѣлено между королемъ и палатами, и до настоящаго времени есть обращики конституцій, по которымъ право законодательной иниціативы исключительно сосредоточено въ рукахъ монарха. Такъ, по французской хартіи 1814 года, иниціатива законовъ принадлежала исключительно королю, такъ что этимъ постановленіемъ хартія повторяла наполеоновскую конституцію, по которой право иниціативы принадлежало исключительно правительству, т.-е. первому консулу, а потомъ императору. Хартія 1814 года, сравнительно съ конституціею Наполеона I, даже расширила въ этомъ отношеніи право палатъ: имъ было предоставлено право просить короля о внесеніи законопроектовъ по извѣстнымъ вопросамъ. Но въ сущности это было замаскированное право иниціативы, ибо королю было весьма трудно отказывать въ просьбѣ, представленной отъ имени всей палаты.

Тоже правило исключительной иниціативы дѣйствуетъ и до настоящаго времени въ нѣкоторыхъ германскихъ конституціяхъ. Такъ, въ Баденѣ, Саксоніи и Виртембергѣ законодательная иниціатива принадлежитъ монарху. Изъ славянскихъ земель то-же правило примѣняется въ Сербіи, гдѣ право вносить законопроекты въ скупщину принадлежитъ королю. Однородное правило дѣйствовало прежде и въ Баваріи, но впослѣдствіи оно измѣнилось въ томъ смыслѣ, что королю принадлежитъ право иниціативы только относительно конституціонныхъ законопроектовъ.

Слѣдующій моментъ движенія закона есть *опредѣленіе* его *содержанія*. Порядокъ опредѣленія этого содержанія устанавливается ясными постановленіями конституцій, по которымъ для изданія закона требуется соглашеніе между королемъ и двумя (или одной) палатами. Если, такимъ образомъ, конституціи требуютъ соглашенія между всѣми факторами законодательной власти, то это требованіе относится прежде всего къ содержанію закона, ибо право инициативы, какъ мы видѣли, раздѣлено между монархомъ и палатами. Слѣдовательно, содержаніе закона устанавливается соглашеніемъ между королемъ и палатами, но участіе короля въ изданіи законовъ проявляется въ принадлежащей ему законодательной инициативѣ, т.-е. въ томъ, что онъ черезъ свое министерство вноситъ въ палаты законопроекты. Самъ же король отсутствуетъ въ собраніи и, слѣдовательно, не можетъ принимать никакого участія въ парламентскихъ преніяхъ, а потому и въ составленіи содержанія закона, каковое всегда предоставляется палатамъ при томъ, однако, условіи, что палаты должны принимать въ разсчетъ и обязаны выслушивать всѣ объясненія министерства, представляемыя имъ какъ въ защиту правительственныхъ законопроектовъ, такъ и относительно законопроектовъ, которые внесены въ палаты по инициативѣ ихъ отдѣльныхъ членовъ. Министерство обязано высказать взглядъ правительства на содержаніе внесенныхъ проектовъ и объявить, въ какой мѣрѣ правительство будетъ согласно съ ними. Личное же участіе короля устраняется, и, такимъ образомъ, центръ тяжести при установленіи содержанія закона принадлежитъ палатамъ, которымъ ради этой цѣли обезпечивается полная свобода мнѣній за и противъ внесеннаго законопроекта.

Лично осуществляемое королемъ право есть *право санкціи*; санкція есть актъ, посредствомъ котораго король утверждаетъ законъ, предложенный палатами или переработанный на основаніи представленнаго законопроекта.

Если, такимъ образомъ, королю принадлежитъ право санкціи, то ему же лично принадлежитъ и *право неутвержденія законовъ*, представленныхъ палатами, или такъ называемое право абсолютнаго и суспензивнаго «*Veto*».

Право «veto» принадлежитъ монархамъ въ силу ихъ прерогативы, и отправленіе этого права въ большинствѣ монархическихъ государствъ не связано ни съ какими юридическими нормами, т.-е. оно является свободнымъ правомъ монарха. Въ общемъ строѣ конституціонной монархіи, право санкціи и «veto» 1) является сдержкою законодательныхъ органовъ, безъ чего власть

этихъ законодательныхъ органовъ распространилась бы не только на кругъ дѣлъ, имъ непосредственно принадлежащій, но и на всѣ части управленія и суда, такъ какъ путемъ законодательныхъ рѣшеній можно было бы опредѣлить всѣ частности управленія и вмѣшиваться въ отправленіе даже правосудія. Вслѣдствіе этого, не только въ монархическихъ, но и въ республиканскихъ государствахъ, глава исполнительной власти имѣетъ право если не абсолютнаго, то задерживающаго (суспензивнаго) «veto». Право это является, такимъ образомъ, сдержкою противъ возможныхъ злоупотребленій законодательной власти; 2) оно есть прямой результатъ юридической или моральной отвѣтственности, которую несетъ глава государства въ области примѣненія и исполненія законовъ. Заставлять главу исполнительной власти исполнять всѣ законы, вотированные законодательною властью, не давая ему права выражать по поводу ихъ своего мнѣнія, возражать противъ нихъ и обращать ихъ къ новому разсмотрѣнію посредствомъ суспензивнаго «veto», значило бы обратить главу государства въ пассивный органъ законодательной власти, оставляя на немъ юридическую или нравственную отвѣтственность за состояніе страны. Въ монархическихъ государствахъ монархъ, какъ глава всѣхъ властей въ государствѣ, несущій моральную отвѣтственность за общее положеніе страны, облекается правомъ свободнаго утвержденія и неутвержденія законовъ, представленныхъ ему органами законодательной власти. Слѣдовательно, «veto» не подлежитъ дѣйствію правилъ объ отвѣтственности министровъ: они не отвѣтствуютъ за неутвержденіе монархомъ извѣстнаго закона, а равнымъ образомъ, и въ томъ случаѣ, когда монархъ утверждаетъ его. Такимъ образомъ, это право «veto» является исключительнымъ правомъ (jus reservatum) монарха, въ отправленіи котораго онъ не связывается необходимостью дѣйствовать черезъ отвѣтственное министерство. Въ этомъ заключается смыслъ права абсолютнаго «veto», которое принадлежитъ монарху въ большинствѣ монархическихъ государствъ.

Но нѣкоторыя конституціи представляютъ отступленія отъ этого правила. Такъ, *португальская* конституція даетъ право королю выражать свое согласіе или несогласіе на извѣстные законы лишь въ теченіи опредѣленнаго срока, именно — 1 мѣсяца. *Бразильская* конституція, установляя тотъ же срокъ для выраженія согласія, въ ст. 66 и 67 опредѣляетъ, что право предоставленнаго королю «veto» имѣетъ лишь отсрочивающее значеніе, т.-е. законопроектъ, не утвержденный королемъ, обращается къ разсмотрѣнію новыхъ палатъ въ слѣдующую сессію, ибо онъ

не можетъ быть вновь представленъ палатамъ въ ту же сессію. Но если въ двухъ сессіяхъ законопроектъ будетъ принятъ, то онъ, не смотря на отказъ короля въ санкціи, получаетъ силу закона. Тотъ же принципъ воспроизводится и въ *норвежской* конституціи, которая представляетъ наиболѣе рѣзкое отступленіе отъ монархическихъ конституцій вообще. Для пониманія относящейся сюда ст. 79 этой конституціи въ нынѣшней ея редакціи, необходимо указать на тѣ измѣненія, которыя произошли послѣ 1814 года въ порядкѣ созванія и дѣятельности обѣихъ палатъ стортинга. По конституціи 1814 года, стортингъ долженъ созываться черезъ каждые 3 года; по измѣненію же 1869 года, онъ созывается ежегодно, причемъ полномочія депутатовъ продолжаются въ теченіе 3-хъ лѣтъ и, слѣдовательно, депутаты избираются на тотъ же 3-хъ-годичный срокъ. Это замѣчаніе необходимо для пониманія 79 ст., въ нынѣшней ея редакціи, и тѣхъ конфликтовъ, которые были между стортингомъ и королемъ. Ст. 79 гласитъ: если резолюція (т.-е. резолюція, на которую король не выразилъ своего согласія) будетъ принята безъ измѣненія тремя стортингами, созванными послѣ 3-хъ послѣдовательныхъ избраній (т.-е. въ теченіе 9-ти лѣтъ) въ 3-хъ обыкновенныхъ сессіяхъ, отдѣленныхъ другъ отъ друга, по крайней мѣрѣ, двумя сессіями, и если въ этотъ промежутокъ времени никакой другой резолюціи не будетъ принято стортингомъ, то означенная резолюція представляется на утвержденіе короля; причемъ, даже въ случаѣ неутвержденія ея королемъ, она вопреки его желанію получаетъ силу закона.

Но, несмотря на этотъ длинный промежутокъ времени для разсмотрѣнія отвергнутаго королемъ закона, въ 1880 году возникъ конфликтъ между стортингомъ и правительствомъ, кончившійся въ 1883 году весьма трагически для министерства. Обратимъ вниманіе на происхожденіе этого конфликта. Стортингъ резолюціями 1874, 1877 и 1880 годовъ имѣлъ въ виду привлечь министерство, т.-е. 2-хъ государственныхъ министровъ и членовъ государственнаго совѣта къ непосредственному участію въ дѣлахъ стортинга и къ ближайшему контролю надъ его дѣйствіями. По *норвежской* же конституціи, гдѣ раздѣленіе властей проведено сравнительно строже, совѣтники короля (по конституц. 1814 года) не присутствуютъ на засѣданіяхъ стортинга. Въ 1880 г. стортингомъ была принята слѣдующая резолюція, дополнявшая статью 74 норвежской конституціи: когда сессіи стортинга открыты согласно 74 ст. конституціи, государственные министры (2) и члены государственнаго совѣта имѣютъ право явиться въ со-

браніе стортинга и въ засѣданіе двухъ его палатъ (одельстинга и лагтинга) и участвовать въ ихъ рѣшеніяхъ, но безъ права голосованія. Право участія въ тайныхъ засѣданіяхъ дается имъ соотвѣтственными палатами.

Въ этомъ видѣ резолюція стортинга является не обыкновенной законодательной резолюціей, но *конституціонной* поправкой, такъ какъ ею измѣняется принципъ конституціи, въ силу котораго члены государственнаго совѣта и министры не участвуютъ въ засѣданіяхъ стортинга. Вслѣдствіе этого, по отношенію къ означенной резолюціи, возникъ особый вопросъ, который на строго-юридической почвѣ не получилъ разрѣшенія. Статья 79 норвежской конституціи, въ отношеніи послѣдствій отказа короля, относится къ тѣмъ случаямъ, когда идетъ рѣчь объ обыкновенныхъ законахъ, и не касается 112 статьи, гдѣ говорится о ревизіи конституціи. Эта статья 112, установляя порядокъ ревизіи конституціи, ничего не говоритъ о правахъ короля утверждать или не утверждать рѣшенія стортинга, установляя вмѣстѣ съ тѣмъ, что никакая поправка конституціи не можетъ измѣнять общихъ ея принциповъ, а лишь можетъ касаться частностей. Слѣдовательно, 112 статья (именно потому, что она умалчиваетъ о правахъ короля утверждать или не утверждать рѣшенія стортинга) должна толковаться въ томъ смыслѣ, что къ конституціоннымъ поправкамъ примѣняется абсолютное «veto» короля, такъ какъ иначе одинъ стортингъ могъ бы измѣнять конституцію безъ согласія другаго фактора законодательной власти, именно—короля. Затѣмъ, 82 ст. конституціи установляетъ, по какимъ предметамъ не требуется согласія короля, именно: 1) по постановленіямъ касательно объявленія засѣданій стортинга открытыми; 2) по постановленіямъ, которыя касаются вопросовъ о спорныхъ выборахъ, т.-е. объ утвержденіи выборовъ, правильно произведенныхъ, и о кассаціи выборовъ, произведенныхъ неправильно; 3) по вопросу о привлеченіи министровъ къ отвѣтственности. 4) о натурализаціи иностранцевъ и 5) о порядкѣ дѣлопроизводства. Резолюціи по этимъ предметамъ не требуютъ согласія (санкціи) короля. Но въ числѣ ихъ не упомянуты конституціонныя поправки. Слѣдовательно, онѣ (въ примѣненіи къ нимъ правилъ королевской санкціи), по меньшей мѣрѣ, подлежатъ дѣйствію 79 статьи (хотя, собственно говоря, эта статья касается только обыкновенныхъ законовъ). Но 112 статья, опредѣляющая порядокъ ревизіи и объемъ конституціонныхъ поправокъ, установляетъ, какъ мы видѣли, абсолютное право королевскаго «veto» относительно поправокъ, измѣняющихъ принципы конституціи.

Вслѣдствіе этого, король шведскій отказалъ стортингу въ утвержденіи представленной имъ резолюціи, дополнявшей 74 статью. Затѣмъ, въ 3-хъ послѣдовательныхъ стортингахъ эта резолюція принималась безъ всякаго измѣненія, и послѣ 3-го раза она (согласно 79 ст.) была послана правительству для опубликованія. Правительство отказалось публиковать оффиціальнымъ путемъ эту резолюцію, получившую силу закона и, слѣдовательно, отказалось её примѣнять. Вслѣдствіе этого, возникъ знаменитый конфликтъ, продолжавшійся до 1883 года. Прежде всего явился вопросъ о привлеченіи министровъ къ отвѣтственности за неисполненіе ими своихъ конституціонныхъ обязанностей по опубликованію законовъ. Разрѣшить этотъ вопросъ правительство предложило юридическому факультету университета въ Христіаніи. Факультетъ разрѣшилъ этотъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что резолюція, имѣвшая въ виду дополненіе 74 ст. норвежской конституціи, есть поправка конституціонная и, слѣдовательно, она, какъ таковая, не подходитъ подъ дѣйствіе 79 ст. (а подлежитъ дѣйствію правилъ королевскаго «veto», и что, принявъ другое толкованіе и не примѣняя къ 112 ст. (какъ выводъ изъ нея вытекающій) общее правило «veto», можно придти къ заключенію, что одна изъ властей можетъ расширять свои права въ ущербъ другой. Но такъ какъ это противорѣчило бы основному принципу конституціоннаго устройства, то, слѣдовательно, въ отношеніи конституціонныхъ поправокъ королю принадлежитъ право абсолютнаго «veto». На основаніи вышеизложенныхъ соображеній, факультетъ призналъ, что дѣйствія правительства, отказавшагося опубликовать означенную резолюцію стортинга, были правильны. Въ началѣ, этому рѣшенію подчинились обѣ стороны, такъ какъ оппозиція не имѣла еще достаточнаго большинства для борьбы. Это большинство должны были принести и принесли ей новые выборы, но затѣмъ, вскорѣ послѣдовало преданіе суду государственныхъ министровъ, такъ что спорный вопросъ разрѣшился скорѣе на политической, чѣмъ на юридической почвѣ.

По норвежскимъ законамъ, министры предаются суду особаго верховнаго судилища (Rigsret), состоящаго: 1) изъ членовъ высшаго суда (Höieste Ret) и 2) членовъ лагтинга. Министры оказались виновными и были присуждены къ смѣщенію, съ лишеніемъ права занимать какую-либо должность и т. д. Надо замѣтить, впрочемъ, что на это рѣшеніе вліяли другіе болѣе общіе мотивы. Затѣмъ, послѣдовало соглашеніе между оппозиціею въ стортингѣ и королемъ. Конфликтъ, такимъ образомъ, былъ устраненъ, но существо юридическаго вопроса (нѣкогда разрѣшеннаго факультетомъ) осталось безъ измѣненія.

Но практическое примѣненіе права королевскаго «veto» въ государствахъ, гдѣ существуетъ парламентарное управленіе, не можетъ имѣть той силы, какъ въ государствахъ собственно конституціонныхъ или дуалистическихъ.

Въ Англіи корона давно уже не пользуется своимъ правомъ абсолютнаго «veto», хотя оно остается неотмѣненнымъ и по сіе время. Послѣдніе случаи пользованія этимъ правомъ относятся къ концу XVII и началу XVIII ст. Такъ, въ 1692 г. король Вильгельмъ III отвергъ 3-хъ-годичный билль, изъявивъ, однако, свое согласіе на него черезъ два года. (Этотъ 3-хъ-годичный билль при Георгѣ I былъ замѣненъ 7 ми-годичнымъ биллемъ, такъ какъ англійская нижняя палата избирается на 7 лѣтъ). Затѣмъ, королева Анна въ 1707 году отвергла билль объ организаціи шотландской милиціи. Съ этихъ поръ англійскіе короли не примѣняли болѣе своего права «veto» и не употребляли старинной норманнской формулы: «Le roi s'avisera» (при утвержденіи биллей примѣнялась другая, также старинная, норманнская формула: «Le roi le veut»). Но причина того, что билли всегда утверждались, заключалась въ томъ, что большинство биллей вносилось министрами, которые предварительно заручались согласіемъ короля; слѣдовательно, король изъявлялъ свое согласіе на предположенный къ внесенію въ палаты билль заранѣе, и, такимъ образомъ, поводы къ неутвержденію биллей устранялись. Если билль возбуждается частными лицами, въ силу частныхъ моцій или предложеній, то министерство, располагающее большинствомъ въ палатѣ, легко можетъ устранить такую моцію, съ которой, какъ ему извѣстно, король никогда не согласится. Этимъ устраняется самая возможность такихъ биллей, которые могли бы не получить королевской санкціи. Такимъ образомъ, при тѣсной связи правительства съ палатами, пользованіе правомъ абсолютнаго «veto» является практически излишнимъ.

Иначе поставленъ этотъ вопросъ въ дуалистическихъ конституціонныхъ монархіяхъ. Здѣсь короли могли пользоваться и пользовались правомъ неутвержденія законовъ, но за то могли возникать подобные норвежскому конфликты, что, конечно, неблагопріятно отзывалось на теченіи государственной жизни.

Королевская санкція обращаетъ законопроектъ въ законъ, но приводится въ дѣйствіе и дѣлается обязательнымъ законъ только послѣ обнародыванія. Право обнародывать законы принадлежитъ исключительно королю, какъ главѣ государства и верховному начальнику всѣхъ властей. Отъ его имени обнародываются законы и черезъ это получаютъ обязательную силу. Но этотъ актъ

обнародыванія поставленъ въ извѣстныя условія: королевское распоряженіе, обнародывающее законъ, должно прямо упомянуть о томъ, что издающійся законъ составленъ съ согласія палатъ, и затѣмъ, законъ долженъ быть перепечатанъ буквально, отъ слова до слова, подписанъ королемъ и всѣми отвѣтственными министрами, которые берутъ на себя отвѣтственность за правильность содержанія закона, т.-е. за то, что законъ дѣйствительно соотвѣтствуетъ тому, что было вотировано палатами, и за то, что соглашеніе палатъ и короля, о которомъ упоминается во введеніи, дѣйствительно состоялось. Законъ обнародывается въ такой формулѣ: Мы, Божіею милостію, король, по соглашенію съ палатами (или палатой), установляемъ и повелѣваемъ нижеслѣдующее:... Затѣмъ, идетъ самый текстъ закона, и далѣе: «дано тамъ-то» (королевская резиденція), за собственноручною нашею подписью, съ приложеніемъ государственной печати.

Обнародываніемъ закона заканчивается движеніе законопроекта въ сферѣ законодательной (возбужденіе, разсмотрѣніе законопроекта, полученіе имъ санкціи, обнародываніе закона), и затѣмъ, является вопросъ о примѣненіи закона, прежде всего, въ сферѣ судебной.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Права короля въ судебной области.

I. Повидимому, прерогативы короля въ области суда являются весьма ограниченными, ибо, какъ мы уже видѣли, судьи отправляютъ правосудіе на основаніи закона и подчиняются авторитету только закона; слѣдовательно, при независимости судей, обезпеченной ихъ несмѣняемостью, нѣтъ, повидимому, предметовъ, по которымъ монархическая власть могла бы дѣйствовать въ области суда. Но, обративъ вниманіе на подробности при отправленіи правосудія, мы замѣтимъ, что нѣкоторые предметы требуютъ непремѣннаго дѣйствія королевской власти или вообще власти исполнительной.

Принципъ независимаго отправленія судомъ своихъ обязанностей касается только отправленія собственно правосудія, т.-е. того, что нѣмцы называютъ Rechtssprechung, именно — разрѣшенія юридическаго вопроса, поставленнаго судомъ, на основаніи

дѣйствующаго права; такъ, въ области гражданскаго права — разрѣшеніе вопроса о томъ, кому принадлежитъ спорное право на вещь, и въ области уголовной — опредѣленіе, какіе признаки преступленія находятся въ данномъ дѣйствіи и какому наказанію подлежатъ лица, признанныя виновными. Въ этой области судъ — происходитъ ли онъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей или безъ нихъ — подчиняется авторитету только закона, такъ что въ области Rechtssprechung судьи отправляютъ свои обязанности независимо; въ ней не можетъ имѣть мѣста и силы никакое постороннее распоряженіе посторонней суду власти. Но отъ области отправленія правосудія (Rechtssprechung) нужно отличать область судебнаго управленія, Justizverwaltung, которая составляется изъ ряда актовъ исполнительной власти, нисколько не касающихся отправленія правосудія.

Такъ, къ области судебнаго управленія относится: а) право назначать судей и особыхъ лицъ прокурорскаго надзора. Это право является весьма обширнымъ въ конституціонныхъ государствахъ. Въ Англіи назначеніе королемъ судей распространяется, главнымъ образомъ, на вестминстерскій, т.-е. высшій въ королевствѣ, судъ и на мировыхъ судей въ графствахъ и городахъ. На континентѣ Европы эта судебная организація является болѣе сложной, главнымъ образомъ, относительно количества судебныхъ инстанцій въ области гражданскаго и уголовнаго суда. Совокупность судей во всѣхъ этихъ инстанціяхъ представляетъ такой значительный персоналъ, что вліяніе короля на этихъ судей является признакомъ, указывающимъ на его сравнительно большую власть въ области суда. Но еще большую власть имѣетъ король относительно прокуратуры.

Она, въ отличіе отъ другихъ чиновъ судебнаго вѣдомства, организована болѣе на административныхъ началахъ въ строго іерархической зависимости; слѣдовательно, она въ своихъ дѣйствіяхъ подчинена не только авторитету общихъ законовъ, но и распоряженіямъ высшаго судебнаго управленія, ближайшимъ образомъ, — министра юстиціи. Вслѣдствіе этого, общее наблюденіе за дѣйствіями прокуратуры является однимъ изъ существенныхъ правъ короны, которое она отправляетъ черезъ отвѣтственнаго министра.

б) Королю посредственно или непосредственно принадлежитъ право высшаго надзора за отправленіемъ правосудія. Право это, въ примѣненіи къ суду, является результатомъ общаго права короля, какъ главы государства, на высшій надзоръ (Oberaufsichtsrecht) за дѣйствіями всѣхъ властей, получившихъ отъ него

свои полномочія. Это право короны, собственно говоря, не касается области отправленія правосудія: въ область матеріальнаго права королевская власть не вступаетъ, но тѣмъ не менѣе ей посредственно или непосредственно принадлежатъ извѣстныя права.

Право высшаго надзора за дѣйствіями судебныхъ властей заключается въ томъ, что 1) королю и отвѣтственному представителю его по судебной части, министру юстиціи, предоставляется право ревизіи судебныхъ мѣстъ не съ цѣлію провѣрки правильности судебныхъ рѣшеній, но съ цѣлію провѣрки своевременности въ теченіи судебныхъ дѣлъ, т.-е. удостовѣренія въ томъ, что отправленіе правосудія не терпѣло замедленія, и провѣрки состоянія учрежденій, находящихся въ вѣдѣніи судовъ, напр., провѣрки кассъ при различныхъ судебныхъ установленіяхъ и т. п. Въ связи съ этимъ стоитъ и право короны на осмотръ и ревизію тюремъ какъ для подслѣдственныхъ, такъ и для приговоренныхъ по суду лицъ; 2) для надзора за дѣятельностью судовъ, исполнительной власти предоставляется право требовать отъ нихъ свѣдѣнія о движеніи дѣлъ рѣшенныхъ судомъ и нерѣшенныхъ (по которымъ можно было бы судить объ исполненіи судьями своихъ обязанностей), а также принимать отъ частныхъ лицъ жалобы на медленность или отказъ въ правосудіи, т.-е. когда судьи не исполняютъ возложенныхъ на нихъ обязанностей подъ предлогами незаконными. Право пріема прошеній сводится, слѣдовательно, къ праву этимъ путемъ содѣйствовать жалобщикамъ въ полученіи правосудія посредствомъ такъ называемаго mandatum de administranda justitia, предписанія о дарованіи правосудія лицамъ, которымъ несправедливо было отказано въ этомъ, или дѣла которыхъ остаются безъ движенія далѣе назначеннаго къ тому срока.

Но сверхъ права высшаго надзора, который собственно не касается отправленія правосудія, въ рукахъ монархической власти находится важное право въ дѣлахъ уголовныхъ — право помилованія. Гражданское правосудіе отправляется вполнѣ независимо отъ короля и вообще исполнительной власти, и рѣшенія гражданскихъ судовъ ни въ какомъ случаѣ не поступаютъ на разсмотрѣніе короля. Но въ области уголовной дѣятельности суда иначе: уголовная юстиція делегируется судамъ въ болѣе ограниченныхъ условіяхъ въ томъ смыслѣ, что судебный приговоръ, состоявшійся по опредѣленному дѣлу, въ силу прошенія о помилованіи, можетъ поступить на разсмотрѣніе короля, который, не измѣняя его по существу, можетъ измѣнить его послѣдствія.

II. Право помилованія вызывается такими условіями примѣненія уголовныхъ законовъ, которыя не могутъ быть устранены властью самихъ судовъ. Именно, преступленіе можетъ быть совершено при такихъ обстоятельствахъ, и лицо, совершившее преступленіе, могло находиться въ такой обстановкѣ, при которой строго-формальное примѣненіе закона являлось бы нравственною несправедливостью. Между тѣмъ судьи своею властью могутъ смягчать наказаніе въ извѣстныхъ только предѣлахъ; такъ, въ случаѣ объявленія въ пользу обвиняемаго смягчающихъ вину обстоятельствъ, судъ можетъ лишь понизить наказаніе на 1 или 2 степени. Власть суда исчерпывается произнесеніемъ приговора, поэтому въ этихъ случаяхъ примѣненіе началъ нравственной справедливости возможно предоставить лишь власти, стоящей выше суда и судебныхъ учрежденій, именно — главѣ государства, монарху, или президенту въ республикахъ. Въ правѣ помилованія должно различать: 1) право смягчать или даже вовсе отмѣнять примѣненіе наказанія по постановленному приговору, т.-е. право а) смягчать наказаніе свыше тѣхъ степеней, на которыя оно могло быть понижено самой судебной властью, и б) совершенно освобождать отъ примѣненія наказанія, установленнаго судебнымъ приговоромъ. Это и есть такъ называемая adgratiatio, право помилованія въ тѣсномъ смыслѣ слова. 2) Дѣйствіемъ высшей въ государствѣ власти можетъ быть пріостановлено даже привлеченіе виновныхъ къ отвѣтственности, т.-е. привлеченіе къ слѣдствію и суду; слѣдовательно, верховная власть можетъ прекратить и самыя предварительныя дѣйствія. Затѣмъ, для лицъ, подвергшихся наказанію по судебному приговору, оно можетъ быть не только смягчено или отмѣнено, но сверхъ того эти лица могутъ быть, актомъ верховной власти, возстановлены во всѣхъ гражданскихъ и политическихъ правахъ, которыхъ они лишились вслѣдствіе судебнаго приговора. Въ этомъ и заключается актъ *амнистіи*, имѣющей болѣе широкое значеніе, чѣмъ простое право помилованія. По существу своему, амнистія въ большинствѣ случаевъ является болѣе актомъ политическимъ, чѣмъ актомъ, примѣняемымъ въ условіяхъ обычнаго правосудія. Она обыкновенно является средствомъ для умиротворенія страны или цѣлой области посредствомъ прекращенія судебнаго преслѣдованія лицъ, противъ коихъ можетъ быть возбуждено преслѣдованіе. Амнистія является также иногда и актомъ монаршей милости по поводу какого либо радостнаго для государства событія, напр., заключенія выгоднаго мира, восшествія на престолъ и т. п. — Отсюда вытекаетъ коренное раз-

личіе существа и цѣлей амнистіи, съ одной стороны, и права помилованія въ тѣсномъ смыслѣ — съ другой.

Европейскія законодательства не въ одинаковой степени предоставляютъ верховной государственной власти право помилованія въ обѣихъ его формахъ.

Въ Англіи королю принадлежитъ вся полнота правъ въ отношеніи помилованія и амнистіи; но это право отправляется королемъ черезъ отвѣтственнаго министра, статсъ-секретаря министерства внутреннихъ дѣлъ, черезъ посредство котораго представляются всѣ прошенія о помилованіи, и въ вѣдѣніи котораго находятся тюрьмы и лица, подвергшіяся наказанію по судебному приговору.

Въ прочихъ европейскихъ государствахъ право помилованія предоставляется коронѣ не въ одинаковой степени. Такъ ст. 73 *бельгійской* конституціи постановляетъ, что король имѣетъ право отмѣнять или смягчать наказанія, назначаемыя по судебному приговору (prononcées par les juges). Слѣдовательно, ст. 73 говоритъ исключительно о правѣ помилованія въ тѣсномъ смыслѣ слова, такъ какъ, въ силу этой статьи, дѣйствіе королевской власти простирается только на лицъ, осужденныхъ по суду; и это право короля касается лишь смягченія и отпущенія наказанія. Но въ Бельгіи, какъ и въ Англіи по акту «of settlement» 1701 г., королю не предоставляется права помилованія министровъ, осужденныхъ по обвиненію нижней палаты. Это запрещеніе сдѣлано въ тѣхъ видахъ, что иначе обвиненіе министровъ сдѣлалось бы фиктивнымъ. Поэтому, въ Бельгіи право помилованія министровъ обусловливается согласіемъ палатъ. Въ этомъ смыслѣ и говоритъ 73 статья, предоставляющая королю право помилованія съ оговоркой: «исключая того, что постановлено относительно министровъ».

Если изъ смысла 73 ст. бельгійской конституціи можно вывести заключеніе, что королю не принадлежитъ право амнистіи, то изъ буквальнаго смысла 66 ст. *нидерландской* конституціи такое заключеніе является совершенно очевиднымъ. Эта статья говоритъ, что королю принадлежитъ право помилованія осужденныхъ преступниковъ, по выслушаніи мнѣнія судей той инстанціи, въ которой они осуждены. И затѣмъ, 66 ст. прибавляетъ: амнистіи можетъ быть даруема только законодательнымъ порядкомъ. Въ этомъ нидерладская конституція отличается отъ *датской*, которая по ст. 26 прямо признаетъ за королемъ право амнистіи. Постановленія *шведской* и *норвежской* конституцій относительно права помилованія сходны съ постановленіями бель-

Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.

гійской. Такъ, по норвежской конституціи король имѣетъ право, выслушавъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, помиловать преступниковъ послѣ произнесенія надъ ними судебнаго приговора, причемъ помилованному лицу предоставляется право, либо воспользоваться помилованіемъ, либо отбыть опредѣленное для него наказаніе.

Испанская конституція (54, п. 3) даетъ королю право миловать преступниковъ, «сообразуясь съ законами». *Португальская* (ст. 74, пп. 7 и 8) особо упоминаетъ о правѣ смягченія наказаній и помилованія осужденныхъ преступниковъ, съ одной, и о правѣ амнистіи, съ другой стороны. Послѣднія даруются свободнымъ актомъ королевской воли въ важныхъ случаяхъ, когда того требуетъ человѣколюбіе и благо государствъ (ср. *бразильскую* конституцію, ст. 101, §§ VIII и IX). Право амнистіи предоставляется монархамъ еще и *греческой* конст. (ст. 39, но только для политическихъ преступниковъ).

По *прусской* конституціи (ст. 49), королю принадлежитъ право смягченія наказаній (Strafmilderung) и помилованія (Begnadigung). Что же касается амнистіи, то 49 ст. говоритъ о ней косвенно, именно въ третьемъ абзацѣ сказано, что относительно лицъ, противъ которыхъ возбуждено судебное слѣдствіе, помилованіе или амнистія могутъ быть произнесены только законодательнымъ порядкомъ, auf Grund eines besonderen Gesetzes, т.-е. на основаніи спеціальнаго, на этотъ случай изданнаго закона. Такимъ образомъ, 3 Absatz 49 статьи не отрицаетъ права амнистіи относительно всѣхъ лицъ, которыя еще не привлечены къ судебному слѣдствію. Король можетъ заранѣе прекратить всякое привлеченіе ихъ къ слѣдствію и предать забвенію всѣ дѣла и проступки, ими совершенные. Такимъ образомъ, право амнистіи не отрицается за прусскимъ королемъ, но ограничивается въ томъ смыслѣ, что лица, которыя уже привлечены къ слѣдствію, должны сначала подвергнуться судебному приговору и уже потомъ имъ опредѣленное наказаніе можетъ быть смягчено. Въ этомъ объемѣ, право короля имѣетъ важное политическое значеніе. Послѣ смутъ и государственныхъ переворотовъ, когда слѣдственныя дѣйствія судебныхъ и административныхъ властей могли бы поддержать возбужденное состояніе страны и тѣмъ увеличить смуту, король можетъ объявить, чтобы никакихъ дѣлъ, связанныхъ съ ней, не возбуждалось и чтобы все было предано забвенію; но по дѣламъ лицъ, уже привлеченныхъ къ слѣдствію, помилованіе можетъ примѣняться лишь по произнесеніи надъ ними судебнаго приговора. Сходно съ этимъ постановляютъ

конст.: *баварская* (тит. VIII, IV), *саксонская* (тит. VIII, 4) и *виртембергская* (ст. 97). *Австрійскій* законъ 21 декабря 1867 г., постановляющій объ отправленіи судебной власти, 13 статьею предоставляетъ императору какъ право помилованія, такъ и право амнистіи, безъ оговорки, которую содержитъ 49 ст. прусской конституціи.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Права короля въ области управленія.

I. Наибольшая сумма правъ принадлежитъ королю въ области управленія, такъ какъ онъ признается главой исполнительной власти. Нѣкоторыя конституціи прямо выражаютъ это; такъ, въ *португальской* конституціи говорится, что исполнительная власть принадлежитъ одному королю. По *прусской* конституціи, права короля перечисляются въ отдѣлѣ постановленій объ исполнительной власти. *Австрійскій* законъ 1867 года объ исполнительной власти перечисляетъ права короны. Итакъ, исполнительная власть разсматривается, какъ аттрибутъ королевской власти, которую король осуществляетъ чрезъ министерство и персоналъ прочихъ должностныхъ лицъ. Въ этомъ отношеніи англійское право дѣлаетъ различіе между королемъ въ парламентѣ и королемъ въ совѣтѣ: 1) король въ парламентѣ есть факторъ законодательной власти; 2) король въ совѣтѣ является высшею въ королевствѣ исполнительной властью, дѣйствующею путемъ распоряженій и предписаній на всю совокупность властей, получающихъ отъ нея свои полномочія. Но хотя сказанное и можетъ дать понятіе о полнотѣ прерогативъ короля въ области исполнительной власти, но это не указываетъ на отдѣльныя отрасли внутренняго и внѣшняго управленія, на которыя она простирается. Мы должны расположить права исполнительной власти короля въ іерархическомъ порядкѣ, т.-е. по отношенію и въ связи съ правами короля въ законодательной власти, которой они служатъ какъ бы дополненіемъ или дальнѣйшимъ развитіемъ.

Право исполнительной власти регулировать дѣйствія подчиненныхъ органовъ, т.-е. установлять правила и регулятивы касательно осуществленія финансовыхъ, полицейскихъ и др. цѣлей государства и составляетъ содержаніе такъ называемаго права распоряженія, Verordnungsrecht. Королевскіе приказы (въ Англіи), декреты, эдикты, ордонансы — таковы названія различныхъ видовъ общихъ распоряженій власти исполнительной, пред-

ставляющихъ значительную аналогію съ законами, являясь общими и обязательными правилами для всѣхъ органовъ государственной власти и для всѣхъ лицъ, находящихся въ подданствѣ даннаго государства. Распоряженія являются общими нормами, обязательная сила которыхъ обезпечивается: а) согласіемъ ихъ съ существующими законами и б) изданіемъ ихъ компетентной властью, именно, королемъ черезъ его отвѣтственное министерство. Всѣ вообще распоряженія, по классификаціи *Л. Штейна*, могутъ быть раздѣлены на 3 категоріи: 1) исполнительныя распоряженія, Vollzugsverordnungen, 2) распоряженія въ собственномъ смыслѣ слова, eigentliche Verordnungen и 3) чрезвычайныя распоряженія, Nothverordnungen.

Подъ *исполнительными* распоряженіями разумѣются такіе указы, эдикты, ордонансы и королевскіе приказы, которые повелѣваютъ привести въ дѣйствіе законъ. Путемъ этихъ исполнительныхъ распоряженій 1) обнародываются законы, 2) указывается порядокъ примѣненія законовъ, по скольку онъ не опредѣленъ въ нихъ и по скольку предоставленъ исполнительной власти. Въ самомъ законѣ обыкновенно говорится, что опредѣленіе порядка примѣненія даннаго закона предоставляется власти исполнительной. Слѣдовательно, она обязана указывать порядокъ и условія примѣненія закона, порядокъ, не предусмотрѣнный самимъ закономъ. Итакъ, исполнительныя распоряженія касательно порядка примѣненія законовъ не имѣютъ цѣлью установленіе какихъ-либо общихъ правилъ, отличныхъ отъ закона; они имѣютъ въ виду лишь доставить закону точное и быстрое исполненіе.

Подъ распоряженіями *въ собственномъ смыслѣ слова* разумѣются такія распоряженія исполнительной власти, которыя имѣютъ въ виду восполнить въ случаѣ надобности извѣстный недостатокъ, пробѣлы закона, разъяснить смыслъ закона для всѣхъ подчиненныхъ органовъ администраціи, если они встрѣчаютъ затрудненія въ его пониманіи. Въ данномъ случаѣ, исполнительная власть до извѣстной степени замѣняетъ законодательную власть въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ.

Распоряженія *чрезвычайныя* суть такія распоряженія, посредствомъ которыхъ исполнительная власть какъ бы становится на мѣсто законодательной власти въ тѣхъ случаяхъ, когда она уполномочена на то *конституціею*. Исполнительной власти предоставляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ право издавать распоряженія съ силою закона, напр., въ тѣхъ случаяхъ, когда палаты не созваны, или если и собраны, то не разсмотрѣли еще

вопроса, по которому ранѣе того состоялось извѣстное распоряженіе. Это стоитъ въ связи съ вопросомъ о чрезвычайныхъ мѣрахъ, о которыхъ мы говорили ранѣе.

II. Если исполнительная власть, во главѣ которой стоитъ король, облечена такими широкими полномочіями, то возникаетъ вопросъ какъ объ условіяхъ согласованія ея распоряженій съ закономъ, такъ и о средствахъ сохранить силу законамъ при нарушеніи ихъ со стороны распоряженій. Всякое распоряженіе, исходящее отъ исполнительной власти, есть односторонній ея актъ и, по своему юридическому значенію въ системѣ правилъ, которыми опредѣляются какъ дѣйствія органовъ власти, такъ права и обязанности гражданъ, занимаетъ подчиненное мѣсто сравнительно съ основными и обыкновенными законами: основные законы—акты власти учредительной; законы обыкновенные суть нормы, установляемыя по соглашенію короля и палатъ; распоряженія же суть акты, исходящіе отъ короля черезъ его отвѣтственное министерство.

Отсюда слѣдуетъ, что всякое распоряженіе должно находиться въ согласіи съ основными и обыкновенными законами, конституціею, т.-е. должны быть конституціонны и должны быть законны; и противоконституціонныя и незаконныя распоряженія не должны имѣть силы.

Имѣя въ виду эти требованія, обратимъ вниманіе на средства для обезпеченія конституціонности и законности этихъ распоряженій. Эти средства зависятъ, прежде всего, отъ того, какъ тѣ или другія конституціи опредѣляютъ предѣлы исполнительной власти. Наиболѣе ограниченные предѣлы для послѣдней ставитъ конституція *бельгійская*, которая въ ст. 67 гласитъ, что король имѣетъ право издавать распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія законовъ, но не можетъ ни пріостановить (suspendre) дѣйствіе законовъ, ни разрѣшить (dispenser) отъ нихъ кого-либо. Слѣдовательно, бельгійская конституція 1) не допускаетъ чрезвычайныхъ распоряженій и 2) отрицаетъ за королемъ право разрѣшать кого-либо отъ дѣйствія закона. Въ этомъ она сходна съ принципами *англійскаго* права. Одинъ изъ важныхъ конституціонныхъ споровъ былъ при Іаковѣ II по поводу вопроса о диспензивной, разрѣшающей власти короля, который въ данномъ случаѣ хотѣлъ ею воспользоваться относительно католиковъ. Король, какъ извѣстно, хотѣлъ разрѣшить католиковъ и кстати диссидентовъ Англіи отъ дѣйствія ограничительныхъ законовъ, установленныхъ ранѣе для нихъ парламентомъ и въ то время еще не отмѣненныхъ. Извѣстно, что по поводу дек-

ларации объ индульгенціи возникли распри между королемъ и 7-ю епископами, которые въ поданной королю петиціи докладывали, почему для нихъ невозможно прочесть въ церквахъ эту декларацію. По поводу этого спора разрѣшилось 2 вопроса: 1) вопросъ о правѣ петицій и 2) о диспензивной власти короля. Въ 1688 г. явилось общее постановленіе, гласившее, что предполагаемое, мнимое право разрѣшать отъ законовъ или отъ исполненія ихъ—что и усвоено было въ послѣднее время королевской властью — не законно.

Кругъ тѣхъ предметовъ, которыхъ можетъ касаться распоряженіе, исходящее отъ королевской власти, различенъ. Такъ, по *бельгійской* конституціи и по декларацію правъ 1688 г., распоряженія должны держаться въ предѣлахъ какъ конституціонныхъ, такъ и обыкновенныхъ законовъ. Въ томъ же смыслѣ постановляетъ и *норвежская* конституція, въ силу которой королю предоставлено право издавать распоряженія, касающіяся полиціи, торговли, таможни, промышленности и т. д., но съ тѣмъ условіемъ, чтобы онѣ не противорѣчили конституціи и законамъ, утвержденнымъ сторгингомъ.

Болѣе широкія полномочія въ этомъ отношеніи предоставляетъ *прусская* конституція, 3-й пунктъ 45 ст. которой гласитъ: «король приказываетъ обнародывать законы и издаетъ необходимыя для ихъ исполненія распоряженія». Эта 45 статья касается собственно тѣхъ исполнительныхъ распоряженій, о которыхъ говоритъ Л. Штейнъ, и по духу и смыслу ея нѣтъ основаній предоставлять королю особыя полномочія относительно самаго содержанія его распоряженій. Больше правъ предоставляетъ ему 63 ст. конституціоннаго акта. Она является продолженіемъ общихъ постановленій объ изданіи законовъ. Ст. 62 конституціи, какъ извѣстно, постановляетъ, что законодательная власть отправляется совмѣстно королемъ и палатами и что для изданія законовъ требуется соглашеніе всѣхъ факторовъ законодательной власти т.-е. палатъ и короля. Но ст. 63 даетъ послѣднему особыя полномочія въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «только въ случаяхъ, когда поддержаніе общаго спокойствія и устраненіе чрезвычайныхъ опасностей того потребуютъ, могутъ быть издаваемы распоряженія съ силою закона подъ отвѣтственностью всего министерства въ томъ случаѣ, если палаты не собраны. Эти распоряженія, однако, въ ближайшемъ собраніи палатъ должны быть представлены на ихъ согласіе (dieselben sind aber der Kammer bei ihrer nächsten Versammlung sofort vorzulegen)».

Итакъ, предписанія и распоряженія власти, предоставленной

королю подъ отвѣтственностью всего министерства, установляются слѣдующимъ образомъ: 1) такія распоряженія допускаются для поддержанія безопасности въ исключительныхъ случаяхъ, 2) допускаются лишь тогда, когда палаты не собраны; 3) они не должны противорѣчить конституціи. При соблюденіи этихъ условій распоряженія имѣютъ силу закона. Слѣдовательно, власти исполнительной предоставляется право замѣнять законодательную власть и издавать временные законы съ равною послѣднимъ обязательной силой. Въ этомъ отношеніи ни одна европейская конституція не идетъ дальше постановленій прусской, и не многія даютъ равныя права власти исполнительной [1]). Сила только что разсмотрѣннаго постановленія обнаружится при разсмотрѣніи того, какимъ способомъ поддерживается согласіе этихъ временныхъ законовъ съ законами конституціонными.

III. Разсматривая всю совокупность тѣхъ постановленій, которыя предоставляютъ королю право издавать какъ распоряженія въ предѣлахъ закона, такъ и распоряженія, выступающія за предѣлы его, мы должны разсмотрѣть двоякое средство гарантіи законовъ и конституціи, т.-е.: 1) чѣмъ достигается согласіе распоряженій съ законами и съ конституціею и 2) чѣмъ поддерживается такое согласіе распоряженій, вызванныхъ въ силу чрезвычайныхъ обстоятельствъ, т.-е. имѣющихъ силу временныхъ законовъ. Всѣ эти средства могутъ быть подведены подъ 2 категоріи: 1) *отмѣна* распоряженій, противорѣчащихъ закону и конституціи; 2) *непримѣненіе* и *неисполненіе* распоряженій, противорѣчащихъ законамъ. Оба эти средства, предполагаютъ дѣйствія различныхъ властей: законодательной, судебной и даже въ извѣстной степени исполнительной. Первое средство, т.-е. отмѣна противозаконныхъ распоряженій, можетъ быть примѣнено только палатами, ибо судебная власть, примѣняющая законъ только in specie не можетъ отмѣнить его in genere, т.-е. для всѣхъ случаевъ, которые могутъ вызвать его примѣненіе. Судебная власть не можетъ лишить распоряженіе его обязательной силы вообще; она можетъ лишь не примѣнять его in specie, къ отдѣльнымъ случаямъ.

Такимъ образомъ, первый вопросъ, подлежащій нашему разсмотрѣнію, заключается въ томъ, насколько палаты имѣютъ средствъ отмѣнять распоряженія, противорѣчащія закону. Въ силу бельгійской конституціи, которая даетъ исполнительной власти

---

[1]) Сюда относятся постановленія конституцій: *баденской* (ст. 66), *саксонской* (ст. 88) *и виртембергской* (ст. 89 и 90).

полномочія въ предѣлахъ закона, всякое распоряженіе, выходящее за эти предѣлы, ipso jure, должно почитаться незаконнымъ, и, такъ какъ на подчиненныя мѣста возлагается обязанность лишь закономѣрнаго повиновенія, то всѣ такія, признанныя незаконными, распоряженія не могутъ быть примѣняемы подчиненными органами, ибо всѣ власти, входящія въ составъ послѣднихъ, присягали конституціи и основнымъ законамъ [1]).

Но не всѣ конституціи содержатъ столь опредѣленныя постановленія, ибо раздѣленіе властей не у всѣхъ приведено точно, какъ въ бельгійской и другихъ сходныхъ съ ней конституціяхъ. За то въ нихъ имѣются болѣе подробныя опредѣленія тѣхъ путей и средствъ, которыми палаты достигаютъ отмѣны противозаконныхъ распоряженій. Такъ, по *баденской* конституціи (67 ст.), распоряженія, заключающія въ себѣ постановленія, по которымъ палаты считаютъ свои права нарушенными, должны быть, по представленіи ими основательной жалобы (подразумѣвается: вел. герцогу), тотчасъ отмѣнены. Но 67 ст. этой конституціи, содержа въ себѣ выраженіе: «основательная жалоба», не опредѣляетъ, однако, кто въ данномъ случаѣ является судьею основательности жалобы палатъ. По *прусской* конституціи, вопросъ о средствахъ палаты для отмѣны незаконныхъ распоряженій не разрѣшается никакими опредѣленіями. При такомъ положеніи дѣла, единственнымъ для того средствомъ могло бы явиться привлеченіе отвѣтственныхъ министровъ къ уголовному преслѣдованію, но и такая мѣра не можетъ имѣть примѣненія въ Пруссіи, ибо, какъ мы видѣли, обѣщанный 61 статьею прусской конституціи спеціальный законъ, долженствующій опредѣлить порядокъ отвѣтственности министровъ и порядокъ процедуры суда и наказанія, не появился. Итакъ, относительно Пруссіи трудно указать пути и способы, посредствомъ которыхъ палаты могли бы осуществить принадлежащее имъ право контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти.

Второе средство охранить силу закона, когда ему противорѣчитъ распоряженіе, заключается въ непримѣненіи незаконныхъ распоряженій въ конкретныхъ случаяхъ, т.-е. въ отмѣнѣ ихъ не in genere, a in specie, въ силу того общаго принципа, что постановленія закона имѣютъ преимущество передъ всѣми постановленіями, исходящими изъ другаго источника, и что эти послѣднія должны согласоваться съ дѣйствующими законами.

---

[1]) *Бельгійская* конст., ст. 107: «Les cours et les tribunaux n'appliqueront les arrêts et les règlements généraux, provinciaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois».

Это право и въ тоже время обязанность устранять противозаконныя распоряженія in specie установляется различно относительно мѣстъ судебныхъ и относительно органовъ и лицъ административныхъ.

1) Судебныя мѣста руководствуются въ своихъ рѣшеніяхъ правилами закона, и, слѣдовательно, въ тѣхъ случаяхъ, когда имъ предстоитъ охранить силу распоряженія на основаніи законовъ, первый вопросъ, подлежащій изслѣдованію суда, заключается въ томъ, на сколько это распоряженіе, на основаніи котораго за извѣстныя дѣйствія лица подлежатъ наказанію, не противорѣчитъ законамъ и согласно съ ними. Такимъ образомъ, для распоряженій возникаетъ такъ называемое право судебной провѣрки, Prüfungsrecht. Но оно не въ одинаковой степени признается отдѣльными европейскими конституціями. Оно—безспорно относительно суда въ Англіи, который въ случаяхъ надобности всегда осуществляетъ право судебной провѣрки. Точно также по 107 ст. *бельгійской* конституціи только тѣ распоряженія признаются обязательными для судебныхъ мѣстъ, которыя согласны съ дѣйствующими законами. *Прусская* конституція представляетъ по этому предмету существенныя отступленія: она какъ бы вовсе запрещаетъ примѣненіе судебной провѣрки. Статья 106 этой конституціи гласитъ: «законы и распоряженія обязательны (sind verbindlich), если они обнародованы съ соблюденіемъ формы, установленной закономъ. Право провѣрки законности распоряженій принадлежитъ не учрежденіямъ, а палатамъ». Существенный пунктъ постановленія 106 ст. состоитъ въ томъ, что распоряженія обязательны для мѣстъ подчиненныхъ, т.-е. судебныхъ и административныхъ, въ тѣхъ случаяхъ, если обнародываніе ихъ совершилось въ установленной формѣ, т.-е. если были соблюдены формальности изданія, именно, если подъ распоряженіемъ находилась подпись короля и контрасигновка отвѣтственнаго министра. Слѣдовательно, право провѣрки распоряженій, предоставленное прусскимъ судебнымъ и административнымъ учрежденіямъ, исключительно касается формы обнародыванія: если на распоряженіи не значится подписи и контрасигновки, то подчиненныя мѣста могутъ его не примѣнять. Но предоставленное имъ право провѣрки не касается самаго *содержанія* распоряженія, ибо по 2 Absatz'у 106 ст. право провѣрки законности (Prüfung der Rechtsgültigkeit) распоряженій принадлежитъ не учрежденіямъ, а только палатамъ. Слѣдовательно, право провѣрки самаго содержанія распоряженія предоставляется палатамъ, которыя, какъ мы видѣли, не вполнѣ обезпечены въ упо-

требленіи этого права по той причинѣ, что министерской отвѣтственности въ Пруссіи не существуетъ.

2) Еще въ большей степени примѣняются эти правила относительно административныхъ властей: а) судебная власть, при отправленіи своихъ обязанностей, болѣе подчиняется закону, чѣмъ административные органы, такъ какъ дѣятельность послѣднихъ направляется инструкціями, распоряженіями, циркулярами и т. п., исходящими отъ ихъ начальствъ или отъ общихъ исполнительныхъ властей; б) суды, въ отправленіи своихъ обязанностей, несмотря на различіе инстанцій, независимы; слѣдовательно, судъ постановляетъ самостоятельно свои приговоры, которые могутъ быть отмѣнены или кассированы высшимъ судомъ; но въ самомъ постановленіи приговора высшая судебная инстанція, а тѣмъ болѣе исполнительная власть, не имѣетъ силы. Напротивъ, административныя дѣйствія обусловливаются іерархическимъ соотношеніемъ высшихъ и низшихъ властей и предполагаютъ извѣстную дисциплину, требующую исполненія предписаній высшей власти со стороны низшихъ. Но безусловное признаніе такой дисциплины противорѣчило бы существу государства и законнымъ условіямъ управленія, ибо тогда съ подчиненныхъ должностныхъ лицъ и мѣстъ слагалась бы всякая отвѣтственность за исполненіе явно противозаконныхъ распоряженій высшей власти. Слѣдовательно, и въ этой области должны быть установлены правила, которыя давали бы возможность подчиненному должностному лицу удостовѣриться въ законности распоряженія. Таковыми безспорными правилами являются слѣдующія: 1) предписаніе должно исходить отъ компетентной власти (напр. министерство путей сообщенія не можетъ издавать распоряженія по дѣламъ духовнымъ); 2) на должностное лицо не должны быть возлагаемы постороннія обязанности, которыя не входятъ въ кругъ его вѣдѣнія и исполняются другими учрежденіями или лицами; 3) распоряженія должны быть изданы и опубликованы въ узаконенной формѣ, т.-е. за подписью лица, издающаго ихъ, и за контрасигновкою лицъ, берущихъ на себя отвѣтственность за эти распоряженія. Но вопросъ о критикѣ содержанія распоряженій остается нерѣшеннымъ не только на практикѣ, но и въ теоріи. Такъ, рѣшая этотъ вопросъ примѣнительно къ германскимъ государствамъ, г. *Мейеръ*, въ своемъ учебникѣ Общенѣмецкаго Государственнаго Права, признаетъ право провѣрки распоряженій по существу, т.-е. относительно законности ихъ содержанія. Другой знатокъ германскаго права *Лабандъ*, въ своемъ «Staatsrecht des deutschen Reiches», отрицаетъ это. Но,

во всякомъ случаѣ, всѣ юристы сходятся въ томъ, что, въ случаяхъ сомнѣнія въ законности распоряженія, на должностныхъ лицахъ лежитъ обязанность представить свои сомнѣнія на разсмотрѣніе и разрѣшеніе высшей власти.

Изложенныя правила касаются той распорядительной власти, которая отправляется въ предѣлахъ закона; но они не касаются такихъ распоряженій, которыя являются съ силою закона, слѣдовательно, когда исполнительная власть становится на мѣсто законодательной (такъ, напр., въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ въ 63 ст. прусской конституціи). Понятно, что въ этихъ случаяхъ средства для исправленія нарушеній конституціи могутъ принадлежать только законодательной власти, такъ какъ сама конституція (63 ст.) ей даетъ полномочіе издавать распоряженія съ силою *закона;* поэтому, охраненіе конституціи отъ нарушеній ее временными законами должно принадлежать тѣмъ учрежденіямъ, которыя призваны къ тому силою той же конституціи. Обязанность охранять основные законы лежитъ спеціально на народномъ представительствѣ.

Для изданія распоряженій съ силою закона требуется наличность извѣстныхъ условій. *Первымъ* условіемъ является фактическое основаніе, именно, наличность дѣйствительной и непредвидѣнной опасности для государства; сюда относятся, напр., случаи мятежа, войны, эпидеміи и т. п.; *вторымъ* условіемъ является отсутствіе палатъ, когда онѣ, или распущены, или не находятся въ сборѣ по случаю закрытія сессіи. *3*) Распоряженіе должно быть издано за подписью всего отвѣтственнаго министерства, за солидарною отвѣтственностью министровъ, которые въ данномъ случаѣ своею подписью удостовѣряютъ, что они вполнѣ увѣрены въ необходимости распоряженія, ими подписаннаго; *4*) распоряженіе не должно противорѣчить конституціи, такъ какъ она, предоставляя исполнительной власти право изданія временныхъ законовъ, не можетъ предоставить ей больше правъ, чѣмъ власти законодательной: если обыкновенные законы должны быть согласны съ конституціею, то тѣмъ болѣе должны быть согласны съ нею временные законы; *5*) наконецъ, послѣднее условіе состоитъ въ томъ, что всѣ подобныя распоряженія должны быть представлены въ палаты тотчасъ по ихъ созывѣ для одобренія или отмѣны предпринятыхъ, на основаніи ихъ, правительствомъ мѣръ. Слѣдовательно, палаты, когда на ихъ разсмотрѣніе будутъ представлены такія распоряженія, должны рѣшить два вопроса: 1) насколько содержаніе распоряженій и форма изданія ихъ согласны съ конституціею и 2) по существу

дѣла: насколько изданіе такихъ распоряженій было вызвано условіями, предусмотрѣнными конституціею, насколько правильно было употребленіе дискредитивной власти и насколько оно не составляетъ неумѣстнаго и несвоевременнаго нарушенія обычнаго хода законодательной дѣятельности.

Но, съ точки зрѣнія дѣйствительнаго обезпеченія конституціи путемъ подлежащаго палатамъ разрѣшенія этихъ 2-хъ вопросовъ, мы должны разсмотрѣть послѣдствія, возникающія въ случаѣ несогласія палатъ признать и утвердить эти распоряженія: если такихъ послѣдствій нельзя указать съ точностью, то только что изложенный способъ обезпеченія конституціи со стороны палатъ, — какъ не влекущій за собой никакихъ послѣдствій — очевидно, не дѣйствителенъ. Но, въ отношеніи къ вопросу о послѣдствіяхъ, отдѣльныя конституціи расходятся между собою. Одни изъ нихъ опредѣляютъ права палатъ ясно и согласно общему принципу конституціоннаго управленія; другія оставляютъ этотъ вопросъ неразрѣшеннымъ. Австрійскій законъ 21 октября 1867 года въ ст. 14 говоритъ, что распоряженія, въ случаѣ неодобренія ихъ палатами или въ случаѣ непредставленія ихъ въ указанный срокъ на усмотрѣніе палатъ, теряютъ силу, ipso jure, и министерство обязано отмѣнить эти распоряженія подъ страхомъ отвѣтственности. Относительно 2-го случая, т. е. когда министерство не представляетъ въ опредѣленный срокъ своихъ распоряженій на усмотрѣніе палатъ, допускается презумпція, что въ такомъ случаѣ само министерство какъ бы не желаетъ, чтобы палаты продолжили дѣйствіе такихъ непредъявленныхъ распоряженій, и само отказывается отъ своихъ распоряженій. Но чтобы такая презумпція могла имѣть дѣйствительно значеніе, она дополняется правиломъ, по которому министерство, не представившее палатамъ чрезвычайныхъ распоряженій, обязано отмѣнить ихъ собственной властью подъ страхомъ отвѣтственности. Прусская конституція представляетъ въ этомъ отношеніи отступленіе, и ея 63 ст. говоритъ, что такія распоряженія должны быть представлены палатамъ тотчасъ послѣ того, какъ онѣ собраны. Затѣмъ, 63 ст. не указываетъ, какія послѣдствія должны произойти въ томъ случаѣ, если палаты не одобрятъ чрезвычайныхъ распоряженій. Между тѣмъ на практикѣ, въ Пруссіи, были случаи, когда сами палаты были существенно заинтересованы въ разсмотрѣніи чрезвычайныхъ распоряженій.

Именно въ 1863 году, во время прусскаго конфликта между министерствомъ Бисмарка и палатами, по поводу начавшейся избирательной борьбы, въ которой приняла участіе по-

литическая пресса и, въ особенности, газеты, за контрасигновкою министра появилось распоряженіе, вводившее въ Пруссіи систему административныхъ взысканій относительно печати, т.-е. систему предостереженій и временнаго запрещенія изданій, получившихъ опредѣленное число (3) предостереженій. (Эта система была заимствована изъ Франціи). Мѣра эта принесла свои плоды, и когда палаты были собраны, это распоряженіе было представлено zur Genehmigung палатъ; но со стороны послѣднихъ таковой, очевидно, не послѣдовало, ибо распоряженіе это было безусловно не конституціонно, такъ какъ 2-ой абзацъ 27-ой статьи прусской конституціи гласитъ: die Censur darf nicht eingeführt werden, т. е. что цензура не можетъ быть введена. Но при этомъ 27 ая ст. не говоритъ, какая именно цензура не допускается; слѣдовательно, по отношенію къ этой статьѣ, понятіе цензуры обнимаетъ собою какъ цензуру предварительную, такъ и цензуру ex post facto. Поэтому, ст. 27 вполнѣ правильно могла быть приложена и къ обсужденію законности распоряженія Бисмарка, такъ какъ имъ была введена именно цензура ex post facto, запрещенная этой статьею. Руководствуясь такими соображеніями, ландтагъ объявилъ, что онъ считаетъ распоряженіе Бисмарка относительно печати неконституціоннымъ и потому отмѣненнымъ. Но дѣло уже было сдѣлано, пока ландтагъ былъ въ роспускѣ; именно — произведены были выборы подъ давленіемъ этого распоряженія, спеціально на то разсчитаннаго.

IV. Монархъ является главою всего управленія. Это постановленіе имѣетъ не только силу отвлеченнаго юридическаго принципа, но и реальное практическое значеніе въ томъ смыслѣ, что король является источникомъ полномочій для всѣхъ другихъ исполнительныхъ властей.

Права, которыя имѣетъ каждое должностное лицо, основываются на *королевскомъ полномочіи*, по скольку это должностное лицо подлежитъ назначенію или утвержденію со стороны короля. Назначеніе должностныхъ лицъ, а также и утвержденіе ихъ есть актъ королевскаго полномочія (коммисіи). Въ томъ и другомъ случаѣ полномочіе должностныхъ лицъ основывается на королевской коммисіи непосредственно для лицъ имъ назначаемыхъ, или посредственно, черезъ передовѣріе короля для лицъ, избираемыхъ на должность и утверждаемыхъ имъ.

Извѣстныя должностныя лица подлежатъ непосредственному назначенію короля. Таковы, напр., министры. Относительно ихъ полномочій всѣ конституціи говорятъ одно и тоже; именно, всѣ онѣ опредѣляютъ, что король назначаетъ и увольняетъ мини-

стровъ. Министры являются совѣтниками и сотрудниками короля по осуществленію имъ власти исполнительной. Но это же правило назначенія и увольненія распространяется и на весь персоналъ высшихъ должностныхъ лицъ, начальниковъ отдѣльныхъ учрежденій, дѣйствующихъ по силѣ королевской коммисіи. Такъ, директора департаментовъ министерства, правители областей, и т. д. назначаются королемъ или другими органами исполнительной власти по порученію короля.

Но независимо отъ этого права, королю принадлежитъ еще *организаціонная власть*. Впрочемъ, этотъ вопросъ въ государственномъ правѣ довольно спорный.

Организаціонное право въ области исполнительной власти или въ области управленія состоитъ въ правѣ учреждать извѣстныя установленія и опредѣлять то количество должностныхъ лицъ, изъ котораго учрежденіе должно состоять. Слѣдовательно, въ этомъ учредительномъ правѣ должностей должно различать три момента: а) право учрежденія должностей, слѣдовательно, установленіе учрежденій, которымъ поручается отправленіе извѣстныхъ административныхъ обязанностей; б) право опредѣленія состава т.-е. служебнаго персонала учрежденій; в) право назначать ему опредѣленное содержаніе. Изъ этихъ 3-хъ существенныхъ правъ первое должно принадлежать законодательной власти. Каждое установленіе должно имѣть свое полномочіе отъ закона и въ законныхъ предѣлахъ. Въ этомъ смыслѣ трудно признать за исполнительною властью право самостоятельнаго установленія учрежденій. Всѣ учрежденія должны быть установлены законодательною властью. 3-е право, т.-е. опредѣленіе содержанія, требуемаго на эти установленія, есть вопросъ государственнаго бюджета, который, по общему правилу, разсматривается и утверждается въ законодательномъ порядкѣ. Затѣмъ, остается вопросъ 1) о самомъ порядкѣ назначенія должностныхъ лицъ въ означенныя учрежденія, или, иначе сказать, о самомъ количествѣ учрежденій, установленныхъ вообще на основаніи закона. (Такъ что законодательная власть опредѣляетъ, что будетъ учреждена инспекція желѣзныхъ дорогъ, но какое количество лицъ слѣдуетъ назначить для такой инспекціи — законодательство не опредѣляетъ); 2) если это учрежденіе коллегіальное, то— какое число членовъ коллегіи и какъ распредѣлится между ними общая сумма, отпускаемая для ихъ содержанія?

Въ этомъ отношеніи практика европейскихъ государствъ не одинакова. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ опредѣленіе числа учрежденій, содержанія должностныхъ лицъ, числа

ихъ установляется закономъ, и въ этомъ отношеніи нѣтъ, слѣдовательно, различія между судебными и административными установленіями. По прусской конституціи, однако, организаціонное право присвояется исполнительной власти въ большей степени. По ученію германскихъ ученыхъ [1]), вопросъ о ближайшей организаціи установленій есть вопросъ бюджета, а не закона. Бюджетомъ опредѣляется общая сумма, отпускаемая на общіе расходы учрежденій, а исполнительной власти предоставляется установлять посредствомъ Verordnungen такое количество ихъ, какое признается нужнымъ. Само собою разумѣется, что это правило не распространяется на судебное вѣдомство, ибо, въ силу принципа независимости судебной власти, содержаніе и количество лицъ, образующихъ судебную коллегію, опредѣляется закономъ въ тѣхъ видахъ, чтобы обезпечить этимъ ихъ независимость. Это правило дѣйствуетъ въ Пруссіи и во всѣхъ тѣхъ государствахъ, которыя признаютъ принципъ независимости судей. Но въ отношеніи административномъ прусская корона имѣетъ гораздо болѣе власти: ей принадлежитъ организаціонная власть въ опредѣленіи числа учрежденій, количества должностныхъ лицъ, распредѣленіе между ними содержанія, а также коронѣ принадлежитъ и право опредѣленія извѣстныхъ вопросовъ о порядкѣ дѣятельности этихъ учрежденій или дѣлопроизводства ихъ.

Дѣлопроизводство судебныхъ учрежденій должно быть опредѣлено только закономъ, такъ какъ условія судопроизводства имѣютъ въ виду гарантировать извѣстныя права тяжущихся и установить какъ средства защиты, такъ и сроки для подачи апелляціонныхъ и кассаціонныхъ жалобъ и т. п. Этотъ порядокъ дѣйствія судебныхъ властей опредѣляется законодательнымъ актомъ.

Что касается дѣлопроизводства въ административныхъ учрежденіяхъ, въ этомъ отношеніи различныя государства, конституціи которыхъ подобны конституціямъ Англіи, Бельгіи и др., государства болѣе конституціоннаго типа опредѣляютъ главныя начала въ отправленіи дѣлопроизводства во всѣхъ учрежденіяхъ.

Въ Пруссіи это право въ значительной степени принадлежитъ главѣ исполнительной власти, королю, который посредствомъ Verordnungen установляетъ порядокъ дѣлопроизводства.

Если королю принадлежитъ вообще право назначать должностныхъ лицъ, если онъ признается источникомъ ихъ полномочій,

---

[1]) Ср. H. Schultze, назв. соч. II, 227 и слѣд.

то онъ является и источникомъ всѣхъ почестей и отличій, которыя могутъ быть даваемы лицамъ за услуги, оказанныя государству на служебномъ или неслужебномъ поприщѣ въ области государственной дѣятельности. Королю принадлежитъ право пожалованія титуловъ, орденовъ и другихъ знаковъ отличія насколько они признаются въ государствахъ. Это право, въ отличіе отъ другихъ правъ, отправляется королемъ непосредственно въ томъ смыслѣ, что оно не нуждается въ контрасигновкѣ министровъ. Контрасигновка имѣетъ значеніе въ отношеніи тѣхъ правъ, о которыхъ было сказано выше, но не въ отношеніи милостей, исходящихъ отъ короля и имѣющихъ въ виду отличить отдѣльныхъ гражданъ за оказанныя государству услуги. Осуществленіе этого права есть актъ свободной воли монарха. Контрасигновка въ этомъ случаѣ требуется въ видѣ удостовѣренія подлинности акта пожалованія титуловъ, орденовъ и т. п. Это право можетъ быть подведено подъ понятіе Reservatsrecht— права, остающагося въ исключительномъ пользованіи монарха. Впрочемъ, въ Англіи возведеніе въ пэрское званіе поставлено въ общія условія министерской отвѣтственности, т.-е. король или королева возводятъ въ званіе пэра или даютъ знаки отличія по предложенію лицъ, входящихъ въ составъ кабинета. Пэрское достоинство жалуется по предложенію лорда казначейства или лорда-канцлера, который въ данномъ случаѣ принимаетъ на себя отвѣтственность за то или иное употребленіе этой королевской прерогативы. Вообще же право пожалованія титуловъ орденовъ и др. знаковъ отличія, по европейскимъ конституціямъ, опредѣляется какъ право, исключительно принадлежащее монарху.

Изъ общей области управленія должно быть выдѣлено *военное управленіе*, такъ какъ оно представляетъ значительную область администраціи, условія которой не подходятъ подъ условія другихъ отраслей управленія. Такъ, управленіе и завѣдываніе арміей, составляющее предметъ высшаго управленія, предполагаетъ право распоряженія военными силами, сухопутными и морскими, которое, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ быть весьма опаснымъ для сохраненія конституціонныхъ учрежденій. Поэтому, военное право опредѣляютъ особенно внимательно и, сообразно съ началами конституціоннаго устройства, неодинаково въ разныхъ государствахъ.

Въ Англіи король—глава всѣхъ военныхъ сухопутныхъ и морскихъ силъ, арміи и флота. Но уже съ давняго времени военное управленіе вошло въ общія условія государственнаго управленія этой страны, т.-е. подчинено дѣйствію того общаго

правила, что всѣ должностныя лица отвѣтственны передъ палатами и отправляютъ свои обязанности въ условіяхъ этой отвѣтственности. Вслѣдствіе этого, уже въ концѣ XVII в., въ 1690 г., была уничтожена въ Англіи особенная должность, весьма важная, именно, должность генералъ-адмирала англійскаго флота. Должность эта, послѣ ея уничтоженія, стала ввѣряться «особой коммиссіи для исполненія должности генералъ-адмирала», иначе— адмиралтейству, состоящему изъ 5-ти членовъ: перваго лорда адмиралтейства и 4-хъ младшихъ. Первый лордъ адмиралтейства состоитъ членомъ министерства и дѣйствуетъ въ условіяхъ отвѣтственности. Такъ какъ Англія вообще не располагаетъ значительной сухопутной арміею и вообще не охотно согласилась на устройство постоянной арміи, то завѣдываніе арміею поставлено здѣсь въ особыя, нѣсколько сложныя, условія.

1) Самое существованіе постоянной сухопутной арміи не признается по англійскимъ законамъ. Армія не существуетъ въ Англіи въ силу постояннаго закона, а лишь въ силу особаго акта, ежегодно возобновляемаго, по muting-bill, по биллю о возмущеніи. Первое постановленіе его относится къ XVIII стол. Существо этого билля заключаетъ въ себѣ общее разрѣшеніе исполнительной власти содержать опредѣленный комплектъ сухопутныхъ военныхъ силъ, отличный отъ милиціи, ибо она признается нормальнымъ средствомъ защиты страны отъ враговъ внѣшнихъ и внутреннихъ. Итакъ, этотъ билль содержитъ, прежде всего, общее постановленіе, что на такой-то годъ разрѣшается армія въ такомъ-то составѣ. 2) Затѣмъ, muting-bill заключаетъ въ себѣ постановленія о правилахъ воинской дисциплины и учрежденія спеціальныхъ военныхъ судовъ, судящихъ нарушенія военной дисциплины по особымъ законамъ, опредѣленію которыхъ подлежатъ всѣ спеціальныя преступленія арміи. Словомъ сказать, muting-bill заключаетъ въ себѣ тѣ необходимыя постановленія, безъ которыхъ не обходится ни одна армія и безъ которыхъ существованіе немыслимо. По титулу 6-му этого билля, онъ возобновляется ежегодно, такъ что каждый годъ, по желанію парламента, армія можетъ быть распущена. Устройство и управленіе арміею, въ виду незначительности численнаго состава сухопутныхъ силъ Англіи (60 тыс.), до половины XIX ст. мало обращало на себя вниманіе, такъ что даже должность военнаго министра, главы администраціи военныхъ силъ, была соединена съ должностью министра колоній, причемъ интендантская часть соединялась съ управленіемъ казначейства. Одной общей центральной организаціи, которая несла бы отвѣствен-

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

ность за управленіе арміею, не было. Но въ началѣ XIX ст. была учреждена особая должность главнокомандующаго, ибо король не отправляетъ исполнительныхъ своихъ правъ по командованію арміей. Должность главнокомандующаго чисто военная и имѣетъ въ виду осуществленіе правилъ военнаго управленія въ томъ смыслѣ, что предметомъ своимъ имѣетъ размѣщеніе и расквартировку войскъ, обученіе ихъ и приготовленіе къ дѣлу, инспекторскую часть, повышеніе въ чинахъ и т. п. Въ этомъ смыслѣ, слѣдовательно, должность главнокомандующаго была отдѣлена отъ королевской прерогативы (до 1852 года ее занималъ ген. Веллингтонъ). Но, несмотря на это нововведеніе, управленіе арміею все-таки оставалось въ неустройствѣ, такъ какъ не было одного центральнаго органа и одного отвѣтственнаго лица, что и дало свои плоды, когда англійская армія предприняла сухопутную войну противъ Россіи послѣ десанта союзныхъ войскъ въ Крыму. Тутъ съ особенною силой обнаружились недостатки организаціи англійской арміи, масса интендантскихъ злоупотребленій и кражъ, существенное разстройство организаціи и невозможный способъ комплектованія и пополненія войскъ, доставленія оружія и т. п. [1]). Палаты въ виду этого признали необходимость сосредоточить все управленіе арміею въ одномъ центральномъ органѣ. Такимъ центральнымъ органомъ стала вновь учрежденная должность военнаго министра или статсъ-секретаря по управленію военными дѣлами, занимаемая, обыкновенно не военными лицами. Эти права военнаго министерства распространяются на военную администрацію, на распредѣленіе и обмундированіе войскъ, на распредѣленіе суммъ, отпускаемыхъ на военную часть, и сверхъ того, на распоряженіе милиціею, ибо она не входитъ въ составъ военной силы, опредѣленной по muting-bill.

Затѣмъ, должность главнокомандующаго, по правилу, что оружіе подчиняется тогѣ, подчинена военному министру и не имѣетъ мѣста въ кабинетѣ и не несетъ министерской отвѣтственности, хотя и подчиняется условіямъ общей отвѣтственности за преступленія по должности. Главнокомандующему принадлежитъ ближайшее командованіе арміею.

Иначе поставленъ этотъ вопросъ на континентѣ Европы,

---

[1]) Такое же неустройство англійской арміи существуетъ и по сіе время, если вѣрить недавно вышедшей брошюрѣ члена палаты общинъ (отъ Глазго) Камерона, который по поводу позднѣйшихъ кампаній англійской арміи говоритъ въ тонѣ старыхъ обличеній, упоминая „поддѣльное сѣно“ и пр.

гдѣ армія имѣетъ другое значеніе, гдѣ сухопутныя силы, а не флотъ, какъ въ Англіи, играютъ первенствующую роль. Относительно управленія этими силами всѣ континентальныя европейскія конституціи установляютъ общее и одинаковое правило, что король—*главнокомандующій арміею и флотомъ*. Всѣ конституціи говорятъ одно и то же, но въ примѣненіи этого принципа имѣются извѣстные оттѣнки, смотря по положенію арміи и управленію вооруженными силами въ каждомъ государствѣ. Наибольшую централизацію въ этомъ отношеніи представляетъ Германія съ ея формами военнаго управленія. По прусской конституціи устанавливается исключительная связь арміи съ королемъ, именно ст. 108 этой конституціи гласитъ: «члены обѣихъ палатъ и всѣ должностныя лица приносятъ присягу въ вѣрности и повиновеніи королю и клянутся въ добросовѣстномъ (gewissenhaft) соблюденіи конституціи». Слѣдовательно, присяга приносится какъ королю, такъ и конституціи; но 2-й Absatz этой статьи постановляетъ, что приведеніе къ присягѣ войскъ на вѣрность конституціи не имѣетъ мѣста. Такимъ образомъ, слѣдовательно, войско исключительно связано съ королемъ и только ему одному приноситъ присягу на вѣрность и повиновеніе. Затѣмъ, съ 1868 года это общее постановленіе, по которому король есть глава арміи, получаетъ болѣе широкое примѣненіе въ виду образованія сѣверо-германскаго союза, вооруженныя силы котораго отданы подъ команду прусскаго короля. Такъ что послѣдній, какъ германскій императоръ, считается главнокомандующимъ всѣхъ вооруженныхъ силъ германской имперіи. Такимъ образомъ, германскій императоръ, какъ и король прусскій, имѣетъ въ этомъ отношеніи одинаковыя права, которыя мы и разсмотримъ.

Онъ является, какъ сказано, главнокомандующимъ арміею. Но командованіе арміею не тождественно съ военнымъ управленіемъ, ибо военная администрація имѣетъ въ виду не условія отправленія службы и отправленія обязанностей, а установленіе извѣстныхъ условій, необходимыхъ для существованія арміи; слѣдовательно, военная администрація имѣетъ своимъ предметомъ распоряженіе хозяйственною и обмундировочною частью, устройство казармъ и т. п. Такъ что военная администрація имѣетъ свое особенное назначеніе, и она осуществляется королемъ черезъ отвѣтственное министерство. Напротивъ, командованіе войскомъ, или осуществленіе правъ военачальника, осуществляется королемъ непосредственно, такъ что для его распоряженій по этому предмету, для его приказовъ по арміи, не требуется кон-

трасигновки военнаго министра. Въ этомъ отношеніи король дѣйствуетъ черезъ главный штабъ, учрежденіе, совершенно отдѣльное отъ военнаго министерства. Такимъ образомъ, въ Германіи и Пруссіи существуютъ 2 независимыхъ другъ отъ друга органа: военное министерство и главный штабъ.

Что касается научныхъ изслѣдованій по этому предмету, то, наприм., *Шульце* и *Ренне* одинаково признаютъ, что король осуществляетъ право главнокомандующаго непосредственно безъ скрѣпы и контрасигновки министра. Точно также и *Робертъ-фонъ-Моль* даетъ подобное сему толкованіе прусскихъ и германскихъ постановленій относительно этого предмета.

Въ примѣненіи къ австрійскому военному законодательству, *Ульбрихъ* въ своемъ «Lehrbuch des Osterreichischen Staatsrechts» (стр. 123 и слѣд.), говоря о значеніи контрасигновки, признаетъ необходимость ея по всѣмъ дѣламъ управленія, для всѣхъ приказовъ и распоряженій императора и короля въ дѣлахъ управленія (in Regierungssachen); но контрасигновки не требуется для короля въ военномъ командованіи арміей (bei dem militärischen Oberbefehl).

Въ силу своего военнаго командованія, король издаетъ приказы и распоряженія, касающіяся организаціи, распредѣленія, передвиженія и управленія арміей. Это право короля признается за нимъ и закономъ 1867 года касательно организаціи арміи.

Военныя права, принадлежащія королю, находятся въ связи съ его правомъ вести всѣ *международныя сношенія*. Право внѣшнихъ сношеній, имѣющее своею цѣлью, главнымъ образомъ, защиту государства отъ внѣшняго врага, принадлежитъ королю какъ въ силу государственнаго права, такъ и въ силу принципа международнаго права, по которому всѣ сношенія между государствами ведутся только съ признаннымъ главою государства и исполнительной власти, которому поэтому и принадлежитъ право посольства, миссій и т. п. Въ силу началъ международнаго права, король считается представителемъ страны во всѣхъ ея внѣшнихъ сношеніяхъ. Иностранныя державы не могутъ вести сношеній съ палатами или съ другими учрежденіями; онѣ могутъ обращаться только къ королю. Только король имѣетъ право говорить отъ имени страны съ другими государствами. Вслѣдствіе этого, право внѣшнихъ сношеній заключаетъ въ себѣ право на веденіе всѣхъ переговоровъ, необходимыхъ для интересовъ страны, для разрѣшенія международныхъ споровъ, для обезпеченія матерьяльныхъ и другихъ выгодъ страны и т. д. Это право отправляется королемъ черезъ отвѣтственнаго министра ино-

странныхъ дѣлъ, причемъ въ осуществленіи этого права министерская отвѣтственность поставлена въ иныя условія сравнительно съ обыкновенными, ибо международныя сношенія, по природѣ своей, требуютъ болѣе тайны, чѣмъ другія части управленія.

По отношенію къ другимъ учрежденіямъ, гласность должна быть общимъ правиломъ; въ отношеніи же иностранныхъ сношеній, гласность можетъ явиться весьма опасною, ибо ею можетъ быть разрушена какая-нибудь полезная для государства комбинація; разглашенный секретъ можетъ иногда подорвать все задуманное предпріятіе. Вслѣдствіе этого, обязательность нѣкоторой тайны для дѣятельности министерства иностранныхъ дѣлъ признается во всѣхъ государствахъ. Такимъ образомъ, по этой причинѣ министерство иностранныхъ дѣлъ поставлено въ условія большей независимости, чѣмъ другія министерства.

Право внѣшнихъ сношеній или право представительства страны въ отношеніи другихъ государствъ прежде всего ведетъ за собою право назначенія всѣхъ органовъ, черезъ которые эти сношенія ведутся. Эти органы слѣдуетъ раздѣлить на 2 разряда: 1) органы, предназначенные для веденія дипломатическихъ сношеній въ собственномъ смыслѣ, т.-е. для сношеній, имѣющихъ политическій характеръ относительно какъ огражденія общихъ интересовъ государства, такъ и относительно защиты интересовъ подданныхъ государства, находящихся въ чужихъ краяхъ. Это назначеніе выполняется дипломатическими агентами въ собственномъ смыслѣ: послами чрезвычайными, послами и резидентами (смотря по рангу, который занимаетъ государство, куда назначаются дипломатическіе агенты); 2) органы, предназначенные къ защитѣ спеціально торговыхъ интересовъ страны черезъ покровительство, оказываемое торговцамъ или негоціантамъ, прибывающимъ въ иностранное государство для торговли—такъ называемые консулы. Такимъ образомъ, назначеніе этихъ разрядовъ дипломатическихъ агентовъ и консуловъ сосредоточивается въ рукахъ монарха или министерства иностранныхъ дѣлъ, черезъ которое дѣйствуетъ монархъ.

Затѣмъ, существеннымъ правомъ въ отношеніи веденія внѣшнихъ сношеній является: 1) право заключать договоры и трактаты съ иноземными государствами и 2) право объявлять войну и заключать миръ. Заключеніе договоровъ и трактатовъ съ иноземными государствами является, по существу своему, видомъ законодательной власти, ибо, и трактаты, и договоры, по скольку они обязываютъ государство къ выполненію извѣстныхъ требованій, т.-е. къ уплатѣ, напр., извѣстной субсидіи, къ обмѣну территоріи,

къ условіямъ обезпеченія права относительно торговыхъ сношеній, къ исполненію требованій заключенной конвенціи о литературной собственности, о выдачѣ преступниковъ и т. п., имѣютъ значеніе внутреннихъ законовъ, ибо всякій международный договоръ является обязательствомъ какъ для правительства, такъ и для подданныхъ обоихъ государствъ. Поэтому, онъ имѣетъ а) съ одной стороны, значеніе взаимнаго обязательства двухъ державъ, и б) черезъ это становится внутреннимъ закономъ каждаго изъ контрагирующихъ государствъ, съ другой. Слѣдовательно, право заключать договоры и трактаты есть какъ бы нѣкоторый видъ законодательной власти; поэтому, предоставленіемъ этого права, монарху дается очень важное право, которое поэтому и требуетъ ограниченій въ извѣстныхъ отношеніяхъ. По общему правилу, монархъ можетъ заключать договоры и трактаты съ иностранными державами. Но если этими договорами налагаются извѣстныя обязательства на государство, особенно денежныя обязательства, или измѣняются права подданныхъ относительно другаго государства, то они должны быть одобрены палатами.

48 ст. *прусской* конституціи говоритъ, что договоры могутъ быть заключаемы королемъ, но эти договоры для своей дѣйствительной юридической силы нуждаются въ согласіи палатъ, если они суть торговые договоры, или если черезъ нихъ государство принимаетъ на себя извѣстныя денежныя обязательства и повинности (Lasten), или если этими договорами возлагаются извѣстныя обязательства на отдѣльныхъ гражданъ государства.

Въ такомъ смыслѣ высказывается и *бельгійская* конституція, 68 ст. которой постановляетъ, что торговые трактаты и трактаты, налагающіе на государство или отдѣльныхъ гражданъ извѣстныя обязательства, должны быть предварительно утверждены палатами. Монарху предоставляется право заключать трактаты, относительно территоріальныхъ измѣненій страны, но также съ согласія палатъ: всякая уступка, обмѣнъ территоріи государства, а равно и инкорпораціи новыхъ территорій требуютъ предварительнаго утвержденія палатъ. Нѣкоторыя конституціи, наприм., *португальская* въ ст. 10 по дополнительному акту (acte additionnel), требуютъ, что всякіе трактаты, конвенціи и договоры должны быть сообщены палатамъ, которыя разсматриваютъ ихъ въ секретномъ засѣданіи, т.-е. въ засѣданіи при закрытыхъ дверяхъ. Конституція *шведская* и *норвежская*, имѣющія, по причинѣ реальнаго соединенія этихъ государствъ, относительно международныхъ дѣлъ общія постановленія, установляютъ и подтверж-

дают требованіе, чтобы при заключеніи договоровъ король дѣйствовалъ черезъ отвѣтственное министерство. Таковъ именно смыслъ 12 ст.: король можетъ заключать договоры и трактаты по выслушаніи мнѣній министра иностранныхъ дѣлъ, который на основаніи 107 ст. шведской конституціи принимаетъ на себя отвѣтственность за совѣты, поданные королю. Тоже постановленіе заключается и въ норвежской конституціи въ ст. 4 акта уніи. Такимъ образомъ, по конституціямъ португальской и норвежской, монархи, относительно права заключенія конвенцій и договоровъ, поставлены въ одинаковыя условія; здѣсь нѣтъ того различія въ объемѣ этихъ правъ монарха, которое допускается другими конституціями.

Остальныя конституціи, сверхъ этихъ спеціальныхъ пунктовъ, предоставляютъ монарху право заключенія всякихъ договоровъ союзовъ и конвенцій и т. п. съ тѣмъ, чтобъ онъ сообщалъ объ нихъ палатамъ, если тому не препятствуетъ польза государства (Бельгія). То же постановляетъ и *австрійскій* основной законъ въ §§ 5 и 6 статьи 3-й, ограничивая право монарха относительно вышеуказанныхъ договоровъ, т.-е. торговыхъ и др.

Особо слѣдуетъ упомянуть о секретныхъ договорахъ. Веденіе внѣшнихъ сношеній, какъ сказано выше, предполагаетъ существованіе извѣстной тайны въ виду возможности такихъ дѣйствій и плановъ государства, которые до поры до времени не должны быть разглашаемы. Вслѣдствіе этого, при заключеніи, напр., мирнаго договора, или какого нибудь общаго трактата, къ нему нерѣдко присоединяютъ такъ называемыя секретныя статьи, которыя государство обязывается исполнять, не разглашая другимъ государствамъ. Иногда даже этотъ секретный договоръ имѣетъ характеръ обязательства, исполненіе котораго обусловлено наступленіемъ извѣстныхъ условій, которыя, очевидно, могутъ и не наступить, такъ какъ они предполагаются относительно будущаго. Въ этихъ видахъ монарху и отвѣтственному министру иностранныхъ дѣлъ предоставляется право заключать секретный договоръ, не включая его статей въ явный договоръ, а лишь присоединяя ихъ къ послѣднему. Но для огражденія интересовъ страны, могущей потерпѣть ущербъ отъ произвольнаго заключенія секретныхъ статей, а равно и для установленія контроля надъ дѣйствіями администраціи, постановляется общее правило, что, по содержанію, пункты секретнаго договора не должны противорѣчить явному договору. Слѣдовательно, секретные договоры должны содержать въ себѣ лишь особыя условія и не могутъ

заключать въ себѣ отмѣны или измѣненія пунктовъ явнаго договора, принятаго и утвержденнаго палатами.

Затѣмъ, монарху принадлежитъ *право объявленія войны и заключенія мира*, т. е. право меча въ обширномъ смыслѣ этого слова. Оно вытекаетъ изъ общаго значенія монархической власти, т.-е. что монархъ является единственнымъ представителемъ страны въ международныхъ сношеніяхъ и, какъ таковой, имѣетъ исключительное право объявлять войну и заключать миръ: никто кромѣ короля, ни палаты, ни министры не могутъ быть признаны представителями страны. Слѣдовательно, и въ этомъ отношеніи отправленіе монархической власти является ограниченнымъ только извѣстной степенью участія палатъ съ цѣлью контроля надъ дѣйствіями административной власти, предпринимаемаго, понятно, въ видахъ огражденія общаго интереса страны, могущей потерпѣть ущербъ отъ неправильнаго пользованія правомъ меча. Право войны и мира косвенно ограничивается тѣмъ обстоятельствомъ, что для веденія войны требуется экстраординарный кредитъ, который не можетъ быть установленъ безъ вотированія палатъ, какъ и всякій обыкновенный расходъ, включаемый въ государственную роспись. Слѣдовательно, если для веденія войны потребовалось бы заключеніе займа или особое вспомоществованіе изъ средствъ государственнаго казначейства и открытіе правительству чрезвычайнаго кредита, то во всѣхъ этихъ случаяхъ согласіе палатъ было бы необходимымъ. Но затѣмъ, если правительство короля увѣрено, что представители страны, засѣдающіе въ палатахъ, признаютъ войну справедливой и необходимой, и что требуемый для ея веденія дополнительный кредитъ будетъ вотированъ, то право объявленія войны предоставляется исключительно королю. Такъ, 48 ст. *прусской* конституціи говоритъ, что король имѣетъ право объявлять войну и заключать миръ. Эта статья въ настоящее время (съ 1866 года) покрывается постановленіемъ имперской союзной конституціи, по которой объявленіе войны отъ имени союза принадлежитъ императору, какъ главѣ союза. Другія конституціи предоставляютъ это право монархамъ безъ опредѣленія тѣхъ ограниченій, которыя устанавливаются лишь *шведской* конституціею. По ст. 13 этой конституціи король имѣетъ право объявить войну не иначе, какъ по выслушаніи членовъ государственнаго совѣта, которые обязаны высказать свое мнѣніе и занести его въ протоколъ, который можетъ явиться какъ бы оправдательнымъ документомъ для министровъ, въ томъ случаѣ, если министерство будетъ привлечено къ отвѣтственности за легкомысленное объявленіе войны. Но

этотъ принципъ шведской конституціи на практикѣ существуетъ и во всѣхъ другихъ государствахъ, такъ какъ король дѣйствуетъ вездѣ черезъ отвѣтственное министерство, и, понятно, отвѣтственность за дурно предпринятую или неудачно начатую войну падетъ на министровъ, ибо самъ монархъ является безотвѣтственнымъ.

Въ этихъ предѣлахъ право внѣшнихъ сношеній и право объявленія войны и заключенія мира во всѣхъ монархическихъ государствахъ признается за монархомъ. *Испанская* конституція содержитъ особо выраженныя постановленія по этому предмету. По пункту 5-ому ст. 54 этой конституціи королю принадлежитъ вообще право внѣшнихъ сношеній, заключенія договоровъ, объявленія войны, заключенія мира и т. д.; ст. 55 испанской конституціи 1876 года опредѣляетъ случаи, когда для рѣшеній короля требуется особый спеціальный на то законъ, иначе сказать, согласіе кортесовъ: 1) относительно всякихъ измѣненій въ государственной территоріи: уступки, обмѣна, отчужденія территоріи и инкорпораціи новыхъ частей, 2) для допущенія на испанскую территорію иностранныхъ союзныхъ войскъ и 3) при заключеніи королемъ наступательнаго союза съ дружественной державой, находящейся или готовящейся къ войнѣ, когда, слѣдовательно, страна должна активно вмѣшаться въ войну другаго государства и содѣйствовать ему деньгами и войскомъ. Точно также требуется согласіе кортесовъ на заключеніе королемъ торговыхъ договоровъ, налагающихъ на страну денежное обязательство или какую-либо денежную повинность. Таже 55 ст. постановляетъ, что секретные договоры, заключаемые королемъ, не должны противорѣчить явнымъ, которые были приняты и утверждены кортесами.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Личныя прерогативы монарха.

I. Такимъ образомъ, мы разсмотрѣли прерогативы монарха въ отношеніи государственнаго управленія, и при разсмотрѣніи этихъ отдѣльныхъ видовъ монархической власти мы можемъ придти къ заключенію, что всѣ конституціи смотрятъ на монарха, какъ на главу государства и представителя націи во внутреннихъ и внѣшнихъ сношеніяхъ. Этимъ опредѣляются лич-

ныя прерогативы монарха и его личное положеніе среди другихъ властей въ государствѣ. Всѣ конституціи гарантируютъ королю право безотвѣтственности и неприкосновенности—принципъ, нами разсмотрѣнный выше, при изученіи условій осуществленія монархомъ правъ исполнительной власти черезъ отвѣтственное министерство. Сверхъ того, король имѣетъ разныя внѣшнія преимущества.

1) Король имѣетъ *право на титулъ*, соотвѣтствующій рангу и мѣсту, занимаемому государствомъ среди другихъ государствъ Европейскаго международнаго союза. Эти титулы суть: Императоръ, Король, Великій Герцогъ, Герцогъ и т. д. съ соотвѣтствующими предикатами: величество, высочество, свѣтлость и т. п. Сверхъ того, въ титулъ включаются разныя почетныя наименованія монарха, которыя—происхожденія очень древняго и ведутъ свое начало отъ папскихъ пожалованій, когда папа, нѣкогда духовный глава всего христіанскаго міра, давалъ королямъ почетные титулы сообразно тѣмъ услугамъ, которыя они оказывали римской церкви и папскому престолу.

Такъ, австрійскій императоръ, какъ король Венгріи, пишется «апостолическимъ величествомъ». По ревности Испаніи къ дѣламъ римской церкви, испанскіе короли именовались католическими (majesté catholique), а французскіе носили титулъ христіаннѣйшихъ королей (roi très-chrétien). Англійскій король именуется защитникомъ вѣры (Defensor fidei). Этотъ титулъ, какъ извѣстно, данъ былъ королю Генриху VIII; еще будучи строгимъ католикомъ, этотъ король написалъ сочиненіе въ защиту католической церкви противъ нападокъ на нее Лютера. Вотъ поэтому-то поводу Папа и наградилъ Генриха VIII титуломъ «Защитника вѣры», не подозрѣвая, конечно, что этотъ защитникъ вскорѣ сдѣлается главою англиканской церкви (епископальной). Титулъ «Защитника вѣры» для послѣдующаго времени долженъ, слѣдовательно, пониматься, какъ предикатъ короля, относящійся къ защитѣ англиканской вѣры, а не католической, какъ прежде.

Затѣмъ, въ титулѣ содержится перечисленіе земель, входящихъ въ составъ государства, гдѣ царствуетъ монархъ. Это отголосокъ средневѣковыхъ порядковъ, когда основаніемъ государственной власти считалось jus territoriale и начала вотчиннаго государства: тогда, дѣйствительно, большіе и малые потентаты въ своемъ титулѣ не перечисляли земель, входившихъ въ составъ ихъ государствъ.

2) Монархъ имѣетъ *право на содержаніе* отъ государства, на такъ называемую liste civile. Подъ ней разумѣется особая

спеціальная статья въ государственномъ бюджетѣ, вносимая особо на содержаніе короля и его двора изъ средствъ государственнаго казначейства, независимо отъ доменъ или коронныхъ имуществъ, которыя разсматриваются какъ собственность царствующей династіи. Итакъ, liste civile — особый разрядъ расходовъ въ государственномъ бюджетѣ, которымъ опредѣляются издержки по содержанію короля и его двора. Размѣръ этой liste civile варіируется, смотря по средствамъ государства и др. соображеніямъ. Напр, англійская королева получаетъ 360 т. фунтовъ стерлинговъ, изъ которыхъ 300 т. предназначается на содержаніе двора и 60 т. на личныя издержки королевы. Размѣръ содержанія монарху опредѣляется обыкновенно при самомъ вступленіи его на престолъ и остается пожизненнымъ; онъ не можетъ быть измѣненъ безъ согласія монарха, чѣмъ обезпечивается независимость его положенія и устраняется необходимость переговариваться о прибавкахъ къ содержанію, что въ большинствѣ случаевъ считается стоящимъ ниже королевскаго достоинства [1]). Сюда же относится и право короля пользоваться королевской резиденціей, т.-е. дворцами и всѣмъ тѣмъ, что отведено для мѣстопребыванія короля и въ его пользованіе.

3) Королю принадлежитъ *право имѣть при себѣ дворъ*, т.-е. совокупность должностныхъ лицъ, отправляющихъ извѣстныя почетныя обязанности при королевскомъ дворѣ и, сверхъ того, лицъ, состоящихъ въ услуженіи у короля по управленію разными дворцовыми частями: хозяйственной и т. п. Дворъ короля содержится на государственный счетъ, и дворцовыя должности имѣютъ свои ранги и пользуются правами государственной службы. Таковы права, предоставленныя монарху.

II. Но, соотвѣтственно этому, на него налагаются и извѣстныя обязанности, вытекающія изъ того условія, что король, по необходимости, долженъ быть тѣсно связанъ своими интересами и преданіями своей династіи съ государствомъ, которымъ онъ призванъ управлять. Поэтому, интересы короля не могутъ быть раздѣлены между государствомъ, гдѣ онъ королевствуетъ, и другимъ, въ которомъ онъ, напр., можетъ оказаться ближайшимъ кандидатомъ на престолъ, либо по закону о престоло-

---

[1]) *Гизо*, по поводу просьбы, обращенной въ палатѣ Л. Филиппомъ о прибавкѣ ему 18 м. франковъ, говоритъ: „Л. Филиппъ черезчуръ безпокоился о судьбѣ своихъ дѣтей и слишкомъ живо выражалъ свое безпокойство (т.-е. просилъ у палаты 18 м. ф.), и королевская власть вышла ослабленною послѣ этихъ дебатовъ (дебатовъ по поводу liste civile)“.

наслѣдіи этого государства, или въ силу призванія, или даже завоеванія въ томъ случаѣ, если завоеванное государство не инкорпорируется, а вступаетъ въ личное соединеніе съ государствомъ короля.

При совмѣстномъ царствованіи въ 2-хъ государствахъ, имѣющихъ свои самостоятельныя учрежденія и интересы, возможно нѣкоторое раздвоеніе послѣднихъ. Понятно, что континентальное государство и морское, соединенныя подъ управленіемъ одного монарха, должны имѣть существенно различные интересы по вопросамъ, напр., торговли, торговыхъ договоровъ и т. п.; историческія традиціи одного государства могутъ противорѣчить основаніямъ, сложившимся въ другомъ государствѣ, что также способно порождать раздвоенность въ интересахъ государственнаго союза. На этомъ основаніи всѣ конституціи постановляютъ, что король не можетъ царствовать въ другомъ государствѣ иначе, какъ съ согласія палатъ, т.-е. въ силу законодательнаго акта. Такъ какъ положеніе государства въ ряду другихъ, направленіе его политики и его историческое призваніе опредѣляются и до настоящаго времени, во многихъ отношеніяхъ, религіозными интересами, то, по общему правилу, монархъ долженъ принадлежать къ господствующей въ государствѣ религіи. Значеніе господствующей церкви можетъ быть отмѣнено по отношенію къ подданнымъ государства, къ отдѣльнымъ гражданамъ, но король долженъ непремѣнно принадлежать къ церкви, господствующей въ государствѣ, признанной за религію, которая исповѣдуется большинствомъ народонаселенія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ (Испанія, Португалія, Италія) короли должны соблюдать обряды католической церкви; въ другихъ (Норвегія, Швеція, Данія, Англія) они должны быть лютеранскаго (въ Англіи — англиканскаго) вѣроисповѣданія, или только не принадлежать къ такой-то религіи, какъ то постановляетъ, наприм., билль о правахъ 1688 года, который гласитъ: «лицо, которое принадлежало, или принадлежитъ къ католическому вѣроисповѣданію, или вступитъ въ бракъ съ лицомъ, къ нему принадлежащимъ, не можетъ вступить на престолъ Англіи». По болгарской, греческой и сербской конституціямъ, монархъ долженъ соблюдать обряды греко-восточной церкви. Но такъ какъ греческій король Георгъ, сынъ датскаго короля, не измѣнилъ своей вѣры для греческаго престола и остался лютеранномъ, то его дѣти должны быть воспитаны въ правилахъ греко-восточной церкви.

Сверхъ того, нѣкоторыя конституціи постановляютъ, что ко-

роль долженъ имѣть постоянное пребываніе въ государствѣ и не можетъ оставить королевства безъ согласія палатъ. По ст. 77 португальской конституціи, король, оставившій королевство безъ согласія кортесовъ, почитается отказавшимся отъ престола.

ОТДѢЛЪ II.

Преемство королевской власти. Регентство.

I. Права и привилегіи, которыя принадлежатъ монархической власти, отправляются ею наслѣдственно, ибо въ самомъ опредѣленіи монархической власти заключается тотъ существенный признакъ, что эта власть не делегирована, а основана непосредственно на конституціи и другихъ историческихъ правахъ. Такимъ образомъ, слѣдовательно, начала наслѣдственности содержатся въ самомъ понятіи монархической власти. И дѣйствительно, всѣ современныя западно-европейскія конституціи безъ исключенія признаютъ наслѣдственность монархической власти, отвергая и устраняя, такимъ образомъ, право наслѣдованія по выборамъ и по завѣщаніямъ.

Для пониманія наслѣдственности власти монарха необходимо прежде всего установить ея признаки.

1) Право наслѣдованія принадлежитъ въ извѣстной послѣдовательности, установленной закономъ, лицамъ, которыя связаны между собою кровнымъ родствомъ, причемъ для установленія такого родства, съ точки зрѣнія публичнаго права, требуются условія, которыя не во всей ихъ совокупности существуютъ въ правѣ гражданскомъ: а) требуется происхожденіе отъ лицъ, находящихся въ бракѣ, на который было изъявлено согласіе царствующаго монарха. Это согласіе имѣетъ особое значеніе при опредѣленіи правъ наслѣдованія престола. Въ правѣ гражданскомъ недозволеніе брака со стороны родителей влечетъ разныя невыгодныя послѣдствія только для лицъ, вступившихъ въ бракъ; но самый бракъ не расторгается и имѣетъ всѣ юридическія послѣдствія. Напротивъ, въ политическомъ правѣ несогласіе царствующаго государя на бракъ влечетъ за собою для лицъ, произошедшихъ отъ такого брака, лишеніе правъ, присвоенныхъ членамъ династіи. Слѣдовательно, такія лица лишаются права на

пользованіе титуломъ и тѣми преимуществами, которыя присвоены королевской фамиліи; равнымъ образомъ, лишаются они и правъ наслѣдованія престола. б) Требуется, чтобы бракъ былъ заключенъ съ лицами *равнородными*. Равнородство даетъ право на пользованіе всѣми правами, присвоенными царствующимъ особамъ, что впослѣдствіи и обусловливаетъ собою право на престолонаслѣдіе. Браки съ лицами, непринадлежащими къ царствующей династіи, или къ тѣмъ фамиліямъ, за которыми признается равнородство, какъ, напр., Standesherren, считаются тайными. Такіе браки могутъ считаться дѣйствительными съ точки зрѣнія гражданскаго права, но, съ точки зрѣнія публичнаго права, всѣ такіе браки признаются *морганатическими*, — тайными въ томъ смыслѣ, что супруга не носитъ титула и не пользуется всѣми преимуществами равнаго брака, и потому какъ сама, такъ и ея потомство отъ этого брака, устраняются отъ престолонаслѣдія. Примѣры такихъ моргапатическихъ браковъ многочисленны въ западно-европейскихъ государствахъ; но потомство, отъ нихъ произошедшее, не имѣетъ правъ на престолонаслѣдіе.

2) Второю группою условій является право первородства и связанное съ нимъ единонаслѣдіе. Единонаслѣдіе вытекаетъ изъ самаго существа государственной власти и условій государственной организаціи. Объектомъ престолонаслѣдія является *государственная власть*, а не имущество, могущее быть достояніемъ какого-нибудь семейства или рода. Въ гражданскомъ правѣ правило о наслѣдованіи касается, главнымъ образомъ, имущества, и конечная цѣль наслѣдованія заключается въ обезпеченіи потомства умершаго тѣмъ имуществомъ, которымъ владѣлъ умершій собственникъ. Поэтому, гражданское право допускаетъ раздѣлъ имущества между членами семьи съ цѣлью обезпечить по возможности всѣхъ членовъ семьи. Напротивъ, въ государственномъ правѣ объектомъ престолонаслѣдія является престолъ, т.-е. совокупность извѣстныхъ правъ государственной власти. Но т. к. государство, по существу своему, недѣлимо, то и государственная власть не можетъ быть раздѣлена между нѣсколькими лицами безъ раздѣленія самаго государства. Если, такимъ образомъ, территорія государства, какъ и само государство, недѣлимы, какъ то и признается большинствомъ конституцій, то и государственная власть переходитъ къ лицамъ, наслѣдующимъ ее, въ томъ же первоначальномъ, нераздѣльномъ видѣ, въ какомъ она принадлежала царствовавшему монарху; а нераздѣльность власти и самаго государства возможны только при единонаслѣдіи.

Единонаслѣдіе стоитъ, какъ мы сказали, въ связи съ правомъ первородства. Порядокъ престолонаслѣдія опредѣляется по началу первородства, т.-е. право на престолъ принадлежитъ старшему лицу въ старшей линіи царствующаго дома (jus primogenitурae), ближайшимъ образомъ, старшему сыну монарха и его потомкамъ; за отсутствіемъ этого сына и его потомковъ престолонаслѣдованіе переходитъ въ родъ втораго сына, за отсутствіемъ котораго право на занятіе престола представляется 3-му сыну и его исходящимъ и т. д.

По началу первородства, престолъ предоставляется старшему представителю старшей линіи царствующаго дома. Но неосуществленіе этого права ближайшимъ наслѣдникомъ престола (вслѣдствіе смерти его при жизни монарха, или отреченія отъ престола) не устраняетъ отъ наслѣдованія его исходящее потомство. Его сынъ или дочь (если это допускается законами) остаются представителями старшей линіи и осуществляютъ свое право по смерти царствующаго монарха. Такимъ образомъ, право первородства соединяется съ правомъ заступленія или представленія (jus representationis), по которому лицо, произошедшее отъ законнаго брака представителя старшей линіи, въ случаѣ его смерти, заступаетъ его мѣсто. По праву заступленія, престолъ занимаетъ внукъ умершаго государя отъ его старшаго сына, устраняя отъ престолонаслѣдія линіи, происходящія отъ 2, 3 и т. д. сыновей этого государя.

II. Указанный порядокъ законнаго престолонаслѣдія не вездѣ одинаковъ. Главное изъ условій, которымъ опредѣляется разнообразіе системъ престолонаслѣдія, есть степень допущенія къ наслѣдованію престола лицъ женскаго пола на ряду съ мужскимъ. Съ этой точки зрѣнія, всѣ системы престолонаслѣдія, устанавливаемыя нынѣ дѣйствующими конституціями, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) система агнатическая или салическая, 2) система когнатическая и 3) система смѣшанная.

а) Подъ именемъ системы *агнатической* или *салической* разумѣется такая система, при которой къ наслѣдованію престола допускаются исключительно лица мужескаго пола въ ихъ мужскихъ поколѣніяхъ, вслѣдствіе чего, напр., отдаленный агнатъ можетъ исключить отъ престолонаслѣдія всѣхъ лицъ женскаго пола, въ томъ числѣ и дочь царствовавшаго монарха. Тѣмъ болѣе исключаются отъ наслѣдованія престола лица, происходящія отъ женскихъ поколѣній царствовавшаго монарха (наприм., внукъ его отъ дочери). Эта система называется салической потому, что она впервые установилась у салическихъ франковъ въ законахъ,

относящихся до наслѣдованія terrae salicae. Салическіе законы постановляли: «De terra vero salica nulla portio hereditatis mulieri veniat, sed ad virilem sexum tota terrae hereditas perveniat», т.-е. отъ салической земли никакая часть наслѣдованія (portio hereditatis) не должна переходить къ женщинѣ, но вся земля переходитъ къ мужескому полу. Примѣнительно къ старой терминологіи, родство считалось по мечу и по прялкѣ, т.-е. по мужскому и женскому поколѣнію. Этимъ объясняется старая французская поговорка: «la couronne de France ne tombe pas en quenonille», т.-е. что французская корона не падаетъ въ прялку, иначе сказать, не переходитъ въ женское поколѣніе. Въ настоящее время эта система дѣйствуетъ въ Пруссіи, Бельгіи, Италіи и въ 3-хъ скандинавскихъ государствахъ: Швеціи, Норвегіи и Даніи.

б) Вторая система носитъ названіе *когнатической*, хотя самый терминъ для ея обозначенія выбранъ неудачно, ибо при этой системѣ къ наслѣдованію допускаются, прежде всего, лица мужескаго пола и въ мужскомъ поколѣніи. Порядокъ наслѣдованія вообще опредѣляется линіею и степенью, т.-е. къ наслѣдованію сначала призываются старшія линіи и ближайшія въ нихъ степени. Затѣмъ, въ каждой линіи преимущество отдается ближайшей степени, а въ одной и той же степени препочтительно мужчинамъ передъ женщинами. Но женщина старшей линіи и ближайшей степени исключаетъ лицъ мужескаго пола младшей линіи и дальней степени. Слѣдовательно, по этой системѣ только при равенствѣ степеней отдается препочтеніе лицамъ мужескаго пола передъ лицами женскаго. Иллюстрируя этотъ порядокъ престолонаслѣдія, мы можемъ указать слѣдующіе примѣры. У короля Генриха VIII былъ сынъ Эдуардъ VI и двѣ дочери— Марія Кровавая (католичка) и Елизавета. Обѣ дочери были старше Эдуарда, принца вельскаго, но послѣдній, какъ мужчина, имѣлъ преимущественное право на занятіе престола. Обратный примѣръ: нынѣ царствующая королева Викторія происходитъ отъ старшей линіи, отъ герцога кентскаго, Эдуарда (умеръ не царствуя), который былъ старшимъ, послѣ Вильгельма IV, представителемъ королевскаго рода и за которымъ непосредственно слѣдовалъ младшій его братъ, Эрнестъ-Августъ, герцогъ кумберландскій. Послѣ смерти бездѣтнаго Вильгельма и за смертью герцога кентскаго, на престолъ вступила дочь послѣдняго, Викторія, исключивъ, какъ представительница старшей линіи, своего дядю, герцога кумберландскаго, отъ престолонаслѣдія. Такимъ образомъ, въ этомъ примѣрѣ мы видимъ, что лицо женскаго

пола старшей линіи исключаетъ мужскаго представителя младшей линіи. Изъ этихъ примѣровъ, сверхъ того, мы видимъ, что при системѣ когнатической допускается право заступленія или представленія. Такъ, Викторія была единственной дочерью герцога кентскаго, и она, по праву заступленія, получила и осуществила всѣ права своего умершаго отца относительно престолонаслѣдія. Когнатическая система престолонаслѣдія дѣйствуетъ въ Англіи, Португаліи, Бразиліи и Испаніи по конституціи 1876 года, до тѣхъ же поръ въ Испаніи дѣйствовали относительно престолонаслѣдія разные законы: по старо-кастильскимъ правамъ женщина имѣетъ право на престолонаслѣдіе, и, ближайшимъ образомъ, оно принадлежитъ дочерямъ царствовавшаго короля въ томъ случаѣ, если у него не было сыновей. Это старое кастильское право было замѣнено распоряженіемъ (уставомъ) Филиппа V, который былъ призванъ на престолъ послѣ смерти Карла II. Король Филиппъ V, бывшій внукомъ Людовика XIV французскаго, принесъ съ собою французскія правила о престолонаслѣдіи. Съ 1713 года, распоряженіемъ Филиппа V, въ Испаніи утвердилась агнатическая система; но въ 1830 году король Фердинандъ VII, вступивъ въ четвертый бракъ съ Маріей-Христиной и озабочиваясь судьбою своего потомства въ томъ случаѣ, если отъ Маріи-Христины родится дочь, а не сынъ, сначала самостоятельно, а потомъ съ согласія кортесовъ, возстановилъ старый кастильскій законъ, по которому дочь наслѣдовала престолъ, если не было сыновей. И дѣйствительно, Изабелла, родившаяся скоро послѣ этого, сдѣлалась наслѣдницею престола, устранивъ дядю, дона Карлоса. Нынѣ дѣйствующія опредѣленія порядка престолонаслѣдія испанской конституціи 1876 года содержатся въ ст.: 59 — 65. Существенное постановленіе заключается въ ст. 60 этой конституціи, именно: престолъ наслѣдуется по праву первородства и по праву заступленія съ предпочтеніемъ старшей линіи передъ младшей, ближайшей степени передъ дальнѣйшею, а *въ одинаковой степени* — съ предпочтеніемъ лицъ мужескаго пола женскому. Отсюда видно, что лица женскаго пола могутъ занимать престолъ Испаніи [1]). Сходственно съ этимъ постановляетъ 87 ст. португальской конституціи.

---

[1]) Установляя порядокъ наслѣдованія конституціонными законами, испанская конституція (ст. 64) предоставляетъ законодательной власти право *исключать* отъ наслѣдованія лицъ, „не способныхъ къ управленію или недостойныхъ занимать престолъ“. Постановленіе это явилось, очевидно, въ виду извѣстнаго донъ-Карлоса и его „дома“ (ср. ст. 62).

Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.

в) Послѣдняя система престолонаслѣдія называется *смѣшанной*. Характерная ея черта заключается въ томъ, что при ней дается предпочтеніе строго-агнатической системѣ престолонаслѣдія передъ когнатической системой тамъ, гдѣ имѣется возможность примѣнить первую, ни въ какомъ случаѣ не дѣйствуетъ вторая, т.-е. престолъ при этой смѣшанной системѣ, по общему правилу, переходитъ къ лицамъ мужескаго пола въ мужскихъ поколѣніяхъ. Женщины же призываются къ престолонаслѣдію лишь по неимѣнію лицъ мужескаго пола въ мужскихъ поколѣніяхъ. Если у умершаго монарха осталась дочь, то она не призывается къ наслѣдству, если оно можетъ перейти въ старшую мужскую линію: въ этомъ случаѣ престолъ переходитъ къ старшему представителю этой линіи. При такой системѣ, очевидно, лица женскаго пола лишены и права представленія (заступленія), такъ что, напр., женщина, умершій отецъ которой былъ старшимъ представителемъ мужской старшей линіи и который, слѣдовательно, имѣлъ право на престолъ, не можетъ по праву заступленія занять престола и исключить, напр., племянника и вообще всѣхъ лицъ мужескаго пола даже въ дальнѣйшихъ степеняхъ. Итакъ, по этой системѣ женщины допускаются къ престолонаслѣдію, но только за отсутствіемъ лицъ мужескаго пола въ мужескомъ поколѣніи. Названіе этой системы указываетъ на ея сравнительно позднее происхожденіе. Она установлена впервые въ 1724 году такъ называемой прагматической санкціею, т.-е. распоряженіемъ Карла VI, императора германскаго, который установилъ ее для своихъ австрійскихъ земель; прагматическая санкція затѣмъ была принята венгерскимъ сеймомъ. Карлъ VI своимъ распоряженіемъ установилъ эту систему престолонаслѣдія въ тѣхъ видахъ, чтобы обезпечить престолонаслѣдіе послѣ себя своей дочери, Маріи-Терезіи, которая, дѣйствительно, на основаніи прагматической санкціи и сдѣлалась королевой Австріи и Венгріи.

Эта смѣшанная система носитъ названіе германо-голландской, такъ какъ она примѣняется въ Голландіи и Австріи, которая когда-то стояла во главѣ германской имперіи (теперь же первая половина этого названія потеряла смыслъ, ибо, напр., Пруссія смѣшанной системы престолонаслѣдія не примѣняетъ). Нынѣ эта система существуетъ въ Голландіи и въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ, какъ, напр., въ Баваріи, Виртембергѣ, а также въ Греціи и Россіи (по основному закону 1797 г.).

III. Монархъ вступаетъ на престолъ въ силу собственнаго

права, не нуждаясь въ какихъ-либо новыхъ подтвержденіяхъ своего права, въ какомъ-либо утвержденіи его въ правахъ наслѣдства.

Новое царствованіе начинается съ момента смерти короля. Отсюда ведутъ начало французскія поговорки: «le mort saisit le vif» и «le roi est mort, vive le roi!» [1]). Итакъ, наслѣдникъ (или наслѣдница) вступаетъ на престолъ въ силу собственнаго права, безъ всякаго подтвержденія и, при выполненіи съ своей стороны извѣстныхъ условій, только-что вступившій на престолъ монархъ немедленно можетъ приступить къ отправленію своихъ обязанностей. Къ числу такихъ условій принадлежитъ присяга въ томъ случаѣ, если начавшій царствовать монархъ не принималъ ее, будучи наслѣдникомъ престола (по датской конституціи). Но принесеніе присяги есть условіе для *немедленнаго* вступленія въ отправленіе всѣхъ монархическихъ правъ по осуществленію монархической власти. Но самое *отправленіе* этихъ правъ пріостанавливается въ виду различныхъ условій. Оно пріостанавливается: 1) если новый монархъ несовершеннолѣтенъ; 2) если онъ впалъ въ болѣзнь или находится въ обстоятельствахъ, препятствующихъ ему отправлять свои обязанности. Въ этихъ 2-хъ случаяхъ управленіе государствомъ переходитъ въ руки регента. И наконецъ, 3) когда престолъ дѣлается вакантнымъ за прекращеніемъ династіи (объ этомъ случаѣ рѣчь будетъ ниже). Итакъ, въ случаѣ несовершеннолѣтія, для отправленія именемъ короля государственныхъ обязанностей учреждается регентство, а для попеченія объ особѣ короля и объ его воспитаніи — опека (la régence et la tutelle).

Останавливаясь на разсмотрѣніи вопроса о порядкѣ учрежденія регентства, необходимо прежде всего опредѣлить, при какихъ условіяхъ можетъ признаваться совершеннолѣтіе. Совершеннолѣтіе въ правѣ государственномъ, примѣнительное къ наслѣднику престола, не совпадаетъ съ условіями совершеннолѣтія, которыя устанавливаются въ гражданскомъ правѣ. По гражданскимъ законамъ это совершеннолѣтіе съ незапамятныхъ временъ опредѣляется въ 21 годъ (число 7 трижды повторенное). Но историческій опытъ почти всѣхъ европейскихъ государствъ привелъ къ убѣжденію, что долговременное регентство соотвѣтственно долговременному состоянію несовершеннолѣтія приноситъ горькіе плоды и вредно для государства, такъ что для послѣдняго не-

[1]) Во Франціи, когда король умиралъ, герольдъ возвѣщалъ о его смерти, напр., такой фразой: «Le roi Louis XIV est mort, vive le roi Louis XV!»

сравненно выгоднѣе, если нѣкоторое время имъ будетъ управлять неопытный монархъ, ибо исторія регентствъ часто есть исторія борьбы партій, происковъ и интригъ со стороны регента противъ особы монарха, который состоитъ на его попеченіи. Вотъ почему и явилось пониженіе возраста совершеннолѣтія до 18 лѣтъ. Такъ что вопросъ о регентствѣ можетъ возникнуть лишь въ томъ случаѣ, если монархъ не достигъ 18-ти-лѣтняго возраста; въ этомъ же возрастѣ наслѣдникъ престола или монархъ объявляются совершеннолѣтними и, слѣдовательно, способными къ отправленію своихъ обязанностей. Регентство, установляемое по поводу несовершеннолѣтія, нужно отличать отъ опеки или собственно попечительства надъ личностью и воспитаніемъ несовершеннолѣтняго монарха, что обыкновенно смѣшивается въ одно общее и притомъ неопредѣленное понятіе «опеки». Регентство и опека — понятія, строго-различимыя и отдѣлимыя: регентомъ можетъ быть одно лицо, а опекуномъ другое. И дѣйствительно, эти понятія раздѣляются въ конституціонномъ правѣ, хотя не во всѣхъ конституціяхъ одинаково.

IV. Переходя къ способамъ установленія регентства, мы должны остановиться на странѣ, гдѣ этотъ вопросъ не получилъ конституціоннаго рѣшенія, именно на Англіи. Въ Англіи, въ принципѣ, дѣйствовало старинное правило: «никакое время не дѣйствуетъ на короля», т.-е. король, въ противность условіямъ природы, всегда признается совершеннолѣтнимъ. Но этотъ принципъ ведетъ къ такимъ послѣдствіямъ, что всякое регентство можетъ быть установлено только закономъ и притомъ изданнымъ ad hoc, т.-е. примѣнительно къ условіямъ, въ которыхъ находится страна по вопросу о престолонаслѣдіи. Такимъ образомъ, регентство въ Англіи должно быть учреждаемо актомъ парламента, который долженъ предусмотрѣть случай вступленія на престолъ несовершеннолѣтняго государя и на этотъ конецъ опредѣлить порядокъ государственнаго управленія. Вслѣдствіе этого, конкретные случаи установленія регентства въ Англіи чрезвычайно разнообразны. Такъ, наприм., для сына Іоанна Безземельнаго, малолѣтняго Генриха III, было назначено регентство въ лицѣ герцога Пемброка, который до 1225 года и управлялъ государствомъ отъ имени Генриха III, съ титуломъ «rector regis et regni». Для Эдуарда III установилось регентство въ видѣ совѣта изъ четырехъ епископовъ, четырехъ графовъ и шести бароновъ, подъ предсѣдательствомъ герцога ланкастерскаго. Въ малолѣтство Ричарда II регентство было ввѣрено герцогу глостерскому. Генрихъ V назначилъ малолѣтнему сыну своему, Генриху VI, двухъ

регентовъ: одного для французскихъ владѣній — герцога Бедфорда, другаго для Англіи — герцога глостерскаго. Но парламентъ отмѣнилъ это распоряженіе и поручилъ управленіе государствомъ 16-ти лицамъ, подъ предсѣдательствомъ Бедфорда. Съ развитіемъ власти парламента, то и другое постановленіе о регентствѣ имѣло характеръ парламентскаго статута, утвержденнаго королемъ. Такъ, Генрихъ VIII, въ виду несовершеннолѣтія принца уэльскаго, Эдуарда, первоначально собственною властью назначилъ ему регентство изъ 16-ти лицъ и установилъ порядокъ управленія; но парламентъ отмѣнилъ распоряженіе короля и ввѣрилъ «протекторство» Сеймуру. Для королевы Викторіи парламентскій актъ, изданный еще при Вильгельмѣ IV, опредѣлилъ регентство, причемъ опека надъ ней была вручена ея матери. Но этотъ законъ не имѣлъ повода вступить въ силу, ибо Викторія вступила на престолъ, имѣя 18 лѣтъ отъ роду. Такимъ образомъ, эти постановленія, учреждавшія порядокъ регентства въ Англіи, были издаваемы на отдѣльные случаи для такого-то лица и при такихъ-то обстоятельствахъ. Но эта система назначенія регентства допускаетъ возможность произвола; поэтому большинство коституцій установляетъ на этотъ счетъ особые законы.

V. Континентальныя государства Европы, какъ мы видѣли, опредѣляютъ какъ срокъ совершеннолѣтія монарха, такъ и порядокъ управленія, который долженъ быть установленъ въ случаѣ несовершеннолѣтія, а также въ случаѣ, если монархъ по болѣзни или другимъ обстоятельствамъ не въ состояніи отправлять свою должность. При разсмотрѣніи какъ конституцій, такъ и относящихся сюда законовъ, мы встрѣчаемся съ большимъ разнообразіемъ ихъ постановленій. Это объясняется тѣмъ, что при составленіи законовъ о регентствѣ были приняты въ основаніе различные принципы, съ которыми и слѣдуетъ познакомиться прежде, чѣмъ обратимся къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ конституціонныхъ правъ.

Руководящимъ принципомъ при установленіи регентства могутъ служить: 1) общее начало наслѣдственности монархической власти, въ силу котораго регентство должно предоставляться лицу, ближайшему къ наслѣдованію, т.-е. тому агнату, который ближе къ наслѣднику престола и находится въ совершеннолѣтнемъ возрастѣ; 2) начало, въ силу котораго установленіе регентства не должно быть въ зависимости отъ случайности рожденія или близости лица, призваннаго къ регентству, къ малолѣтнему государю, но должно руководиться соображеніями государственной пользы и интересовъ малолѣтняго монарха.

Если монархическая власть наслѣдственна, то это объясняется тѣми выгодами, которыя доставляются государству конституціонной монархической властью, которою монархъ пользуется пожизненно, и которая переходитъ затѣмъ къ его законнымъ наслѣдникамъ. Напротивъ, при регентствѣ отправленіе верховной власти ввѣряется лицу, которое будетъ пользоваться ею не наслѣдственно, но на опредѣленный срокъ, до совершеннолѣтія монарха. При пользованіи верховною властью, регентъ можетъ оказаться лицомъ неспособнымъ къ управленію государствомъ, способнымъ на злоупотребленіе этою властью въ видахъ личной пользы и даже на попытку устраненія малолѣтняго монарха, который ввѣренъ его попеченію. На этомъ основаніи, при учрежденіи регентства, можно держаться не тѣхъ принциповъ, которыми руководствуются при опредѣленіи условій организаціи самой монархической власти, а другихъ, именно—принципа выборнаго, который проявляется въ 2-хъ различныхъ формахъ: 1) въ видѣ выборовъ, гдѣ избраніе регента предоставляется, *по смерти короля*, палатамъ, и 2) въ формѣ установленія регентства законодательнымъ порядкомъ, т.-е. черезъ опредѣленіе, путемъ обычнаго соглашенія короля и палаты, такой общей обязательной нормы, которая заранѣе опредѣлила бы порядокъ государственнаго управленія и предѣлы власти регента.

Такимъ образомъ, два противоположныя начала могутъ быть положены въ основаніе учрежденія регентства: съ одной стороны, начало, тождественное съ принципами, опредѣляющими наслѣдственность престола; съ другой—начало выборное. Сверхъ того, возможны и видоизмѣненія этихъ 2-хъ принциповъ въ различныхъ направленіяхъ.

1) Принципъ установленія регентства примѣнительно къ началамъ наслѣдственности можетъ быть видоизмѣненъ въ томъ смыслѣ, что къ регентству могутъ быть призываемы не тѣ лица, которыя ближе къ престолу, а тѣ, которыя, по узамъ родства, ближе къ царствующему малолѣтнему государю, каковы мать и отецъ (въ случаѣ, если малолѣтній монархъ былъ сыномъ царствовавшей королевы). Причина такого видоизмѣненія начала наслѣдственности состоитъ въ томъ, что съ регентствомъ обыкновенно соединена и опека. Если регентство или правительство состоитъ въ управленіи государственными дѣлами, въ отправленіи функцій монарха, то опека имѣетъ цѣлью попеченіе о здоровьи, о нравственномъ воспитаніи, образованіи и т. д. малолѣтняго государя. Если эти двѣ функціи соединяются въ одномъ лицѣ, то этимъ само собою объясняется отступленіе отъ началъ

наслѣдственности, такъ какъ всего естественнѣе ввѣрить попеченіе и воспитаніе малолѣтняго государя лицу, которое ближе къ нему по крови, и которое, по законамъ самой природы, больше всего будетъ заботиться о немъ, т.-е. отцу или матери. При такомъ соединеніи этихъ двухъ функцій, само регентство можетъ быть вручаемо отцу или матери малолѣтняго государя, а за ихъ отсутствіемъ ближайшему агнату.

2) Начало выборное видоизмѣняется въ двухъ отношеніяхъ: а) въ томъ отношеніи, что не всегда выборы регента предоставляются палатамъ, но установленіе регентства является актомъ законодательства, изданнаго до вступленія малолѣтняго государя на престолъ въ предвидѣніе того случая, когда царствующій государь скончается ранѣе, чѣмъ наслѣдникъ станетъ совершеннолѣтнимъ. Эти модификаціи касаются началъ собственно выборнаго назначенія регентства. Но, сверхъ того, б) порядокъ назначенія регентства не по закону видоизмѣняется и другимъ началомъ, именно порядкомъ завѣщательнымъ. Въ отношеніи своихъ цѣлей завѣщательный порядокъ представляется тождественнымъ съ началомъ выборнымъ. Если выборное начало примѣняется съ цѣлью ввѣрить регентство и опеку не тому лицу, которое по случайности рожденія и потому, что ему въ данную минуту столько то лѣтъ (25), имѣетъ право на отправленіе регентства, но лицу, способному къ отправленію важныхъ обязанностей регента,—то и завѣщательный порядокъ учрежденія регентства преслѣдуетъ ту-же цѣль; разница лишь въ томъ, что принемъ право учрежденія регентства переносится на царствующаго государя, который, предвидя вступленіе на престолъ малолѣтняго наслѣдника, на этотъ конецъ и назначаетъ регента и опеку. Но это завѣщательное начало, которое не всегда обезпечиваетъ интересы государства и интересы малолѣтняго государя, примѣняется довольно рѣдко и допускается лишь въ немногихъ конституціяхъ.

VI. Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ европейскихъ конституцій, мы должны имѣть въ виду какъ всѣ вышеуказанныя начала, такъ и указанныя модификаціи ихъ, тѣмъ болѣе, что на практикѣ ни одно изъ началъ, опредѣляющихъ способъ и порядокъ учрежденія регентства, въ чистомъ видѣ не примѣняется. По *бельгійской* конституціи (ст. 81), если, при смерти короля, его наслѣдникъ будетъ малолѣтенъ, — обѣ палаты соединяются въ общее засѣданіе (en une seule assemblée) для установленія регентства и опеки (à l'effet de pourvoir *à la régence et à la tutelle*). Изъ этого постановленія явствуетъ: 1) что установленіе регент-

ства и опеки предоставляется палатамъ и 2) что эти функціи, т.-е. регентство и опека, по 81 статьѣ, могутъ быть или соединены въ одномъ лицѣ, или раздѣлены, по усмотрѣнію палатъ. То-же самое право принадлежитъ палатамъ въ случаѣ болѣзни короля или другихъ обстоятельствъ, препятствующихъ ему отправлять свои королевскія обязанности. Въ этомъ случаѣ, по 82 ст., палаты созываются немедленно совѣтомъ министровъ, обязаннымъ удостовѣриться въ необходимости такой мѣры (après avoir fait constater cette impossibilité). Министры составляютъ узаконенный протоколъ и немедленно созываютъ палаты, коимъ принадлежитъ право назначить регентство и опеку. Назначеніе регентства и опеки по поводу болѣзни короля и пр. также совершается въ соединенномъ засѣданіи сената и палаты депутатовъ (les chambres réunies).

Въ иной формѣ происходитъ назначеніе регентства и опеки по *нидерландской* конституціи. Регентство установляется въ случаѣ малолѣтства, болѣзни и другихъ причинъ, препятствующихъ отправленію обязанностей короля.

Регентство въ этихъ случаяхъ устанавливается силою закона, слѣдовательно, при жизни царствующаго короля въ предвидѣніе того случая, что наслѣдникъ вступитъ на престолъ малолѣтнимъ. Слѣдовательно, здѣсь выборное начало почти устранено, и назначеніе регентства совершается законодательнымъ порядкомъ. Такъ какъ до смерти царствующаго короля или до совершеннолѣтія наслѣдника престола можетъ пройти довольно долгій промежутокъ времени (лѣтъ 16—17), и лицо, заранѣе назначенное для отправленія регентства, можетъ умереть, то является необходимость установить извѣстную преемственность въ самомъ регентствѣ, которая и установляется также законодательнымъ порядкомъ. Такъ, 42 статья нидерландской конституціи говоритъ: «регентство установляется генеральными штатами въ общемъ засѣданіи, причемъ устанавливается и преемство регентства».

Во второмъ случаѣ, т.-е. въ случаѣ болѣзни короля и другихъ причинъ, препятствующихъ ему отправлять свои обязанности, палаты созываются по предложенію министровъ и государственнаго совѣта. Палаты (генеральные штаты) въ этомъ случаѣ созываются въ двойномъ числѣ противъ обыкновеннаго состава, причемъ функціи ихъ значительно измѣняются, именно имъ предоставляется право: 1) провѣрки необходимости установить регентство и 2) право назначить регента. Но это право ограничено тѣмъ, что если наслѣдникъ престола (принцъ оранскій) достигъ совершеннолѣтія (18 л.), то онъ является, по собствен-

ному праву, регентомъ. Слѣдовательно, установленіе регентства есть дѣло палатъ, за исключеніемъ того случая, когда принцъ оранскій, на основаніи совершеннолѣтія, вступаетъ въ отправленіе обязанностей регента по собственному праву. Аналогическія постановленія заключаются и въ шведской конституціи въ ст.: 39 — 42 и 91 (соотвѣтствующихъ, и статьямъ норвежской конституціи, и уніи 1815 года). Регентство для обоихъ соединенныхъ государствъ опредѣляется также примѣнительно къ началамъ, усвоеннымъ бельгійскою конституціею. Такъ, на случай установленія регентства, палаты созываются государственными министрами; и палаты въ Швеціи, и стортингъ Норвегіи, совмѣстно назначаютъ опекуновъ (слѣдовательно, конституція соединеннаго королевства не проводитъ различія между понятіемъ регентства и опеки). Назначенные опекуны одновременно, и управляютъ государствомъ въ качествѣ регентовъ, и пекутся о здоровьи, воспитаніи и проч. малолѣтняго короля. Приблизительно тѣ-же постановленія содержатся въ 12 и 13 ст. *сербской* конституціи. По смерти короля, оставившаго несовершеннолѣтняго наслѣдника, временное управленіе поручается совѣту министровъ, обязанному въ теченіе мѣсяца созвать *великую* скупщину. Послѣдняя избираетъ трехъ лицъ, коимъ поручается регентство. Въ *германскихъ* государствахъ мы находимъ преобладаніе наслѣдственнаго начала, съ примѣненіемъ, однако, и выборнаго начала въ тѣхъ случаяхъ, когда начало наслѣдственности не можетъ быть примѣняемо. По 56 ст. прусской конституціи, когда король несовершеннолѣтенъ, то управленіе, или регентство, принимаетъ на себя тотъ совершеннолѣтній агнатъ, который ближе другихъ къ наслѣднику престола (напр., родной дядя). Онъ долженъ созвать палаты, и въ соединенномъ ихъ собраніи установляется необходимость регентства. Слѣдовательно, прусская конституція прямо указываетъ лицо, которое по праву можетъ быть регентомъ. Оно по праву вступаетъ въ отправленіе обязанностей регента и созываетъ палаты какъ бы только для того, чтобы констатировать наличность факта, подавшаго поводъ къ осуществленію имъ предоставленныхъ ему закономъ правъ регента. Но если не имѣется совершеннолѣтія регента, и если въ законѣ не опредѣлено таковое, то государственное министерство (Staatsministerium) должно созвать палаты для избранія (erwählen) регента, что и происходитъ въ соединенномъ ихъ засѣданіи. Въ промежутокъ времени отъ открытія регентства до избранія регента, права короля по управленію государствомъ осуществляются государственными министрами, подъ солидарною ихъ отвѣтственностью. Подобныя же

постановленія встрѣчаются и въ другихъ нѣмецкихъ конституціяхъ, причемъ въ Баваріи, по ст. 9 *баварской* конституціи, самому королю предоставляется право назначить регента; если же онъ не назначитъ, тогда дѣло идетъ законодательнымъ порядкомъ, и при назначеніи регента примѣняется выборное начало. *Итальянское* законодательство представляетъ въ этомъ отношеніи ту модификацію, что къ регентству и опекѣ призываваются, ближайшимъ образомъ, какъ агнаты, такъ и отецъ и мать малолѣтняго государя. Сюда относятся: 11 статья, опредѣляющая совершеннолѣтіе короля въ 18 лѣтъ, и 12 статья, которая опредѣляетъ, что въ продолженіе малолѣтства короля регентомъ государства должно быть лицо, ближайшее по крови къ наслѣднику престола. Это постановленіе дополняется 14-ю статьею той же конституціи въ томъ смыслѣ, что если такого регента не будетъ по отсутствію подходящихъ родственниковъ, то регентство должно принадлежать королевѣ-матери, а въ случаѣ отсутствія королевы-матери, постановленіемъ собравшагося совѣта министровъ созываются палаты, которыя и избираютъ регента.

Видоизмѣненіе вышеуказанныхъ началъ законнаго призванія къ регентству и выборнаго начала, примѣняемаго въ случаѣ отсутствія лицъ, имѣющихъ право на законное призваніе, представляетъ *испанское* и *португальское* законодательства. Это видоизмѣненіе проявляется въ томъ, главнымъ образомъ, отношеніи, что правительство, т.-е. регенство, отдѣляется отъ опеки, и для каждой изъ этихъ функцій назначается особое лицо. Подобное же видоизмѣненіе имѣется и въ *греческой* конституціи. Сюда относятся: 66—73 ст. испанской конституціи, 91—100 ст. португальской и 50—53 ст. греческой конституціи. Въ силу этихъ статей регентъ, призываемый къ отправленію обязанностей монарха, силою закона поставляется въ особое положеніе. Онъ вступаетъ въ отправленіе правъ монарха на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и самъ монархъ, но съ извѣстными ограниченіями. 1) Регентъ, при самомъ вступленіи въ отправленіе обязанностей долженъ принести присягу въ соблюденіи конституціи и въ вѣрности королю, обязанности котораго онъ временно отправляетъ; 2) регентъ не пользуется титуломъ и внѣшними преимуществами, связанными съ королевскимъ достоинствомъ. 3) Существенное же ограниченіе, налагаемое на права регента, относящимися сюда постановленіями конституцій, состоитъ въ томъ, что во время регенства не можетъ быть сдѣлано никакой конституціонной поправки; слѣдовательно, въ періодъ регенства не можетъ произойти никакихъ измѣненій конституціи какъ въ цѣломъ, такъ

и по отношенію къ отдѣльнымъ ея постановленіямъ. Такое ограниченіе установлено въ тѣхъ видахъ, чтобы гарантировать государство отъ всякихъ попытокъ со стороны регента видоизмѣнить государственное устройство, а такія попытки возможно допустить въ томъ случаѣ, если бы регентъ оказался слишкомъ честолюбивымъ и захотѣлъ бы измѣнить государственное устройство въ свою пользу и въ ущербъ опекаемому имъ малолѣтнему монарху.

КНИГА ВТОРАЯ.

Народное представительство.

ОТДѢЛЪ I.

Организація палатъ.

I. Подъ *народнымъ представительствомъ* разумѣются учрежденія, призываемыя къ участію въ отправленіи извѣстныхъ правъ государственной власти, ближайшимъ образомъ, къ отправленію правъ власти законодательной и къ совершенію такихъ актовъ государственной власти, которые должны быть разсматриваемы и утверждаемы законодательнымъ порядкомъ. Слѣдовательно, народное представительство есть совокупность народныхъ учрежденій, согласіе которыхъ въ государствахъ, построенныхъ по типу ограниченной монархіи, необходимо для изданія законовъ и для совершенія актовъ, по своей важности, требующихъ законодательнаго разсмотрѣнія (напр., установленіе налоговъ, бюджета, заключеніе трактатовъ съ иностранными государствами и т. д.).

Народное представительство имѣетъ двоякую форму: или оно образуетъ систему двухъ палатъ, или только одну палату. При 1-й формѣ одна изъ палатъ, «верхняя», не всегда составляется изъ народныхъ представителей, а иногда она образуется изъ лицъ, засѣдающихъ въ ней по личному праву, полученному ими, или наслѣдственно (какъ въ Англіи, Пруссіи), или по королевскому призванію (въ Италіи). 2-я палата есть представительная по преимуществу, ибо она образуется народными выборами.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Двупалатная система.

II. Система двухъ палатъ усвоена большинствомъ европейскихъ государствъ, и исключеніемъ изъ нея, т.-е. однопалатными государствами, являются лишь немногія мелкія страны: Греція, нѣкоторыя германскія земли, Сербія, Болгарія; но и у нихъ имѣется модификація однопалатной системы; такъ, въ Сербіи кромѣ «скупщины» обыкновенной есть еще и «чрезвычайная», образующаяся не такъ, какъ обыкновенная; то же мы видимъ и въ Болгаріи по тырновской конституціи 1879 г.

Почему же именно народное представительство сложилось въ систему двухъ палатъ? Надо замѣтить, что двупалатная система не явилась плодомъ какихъ-либо теоретическихъ разсужденій. Въ Англіи, гдѣ эта система выработана наиболѣе полно, она развилась исторически. Еще въ парламентскій періодъ мы видимъ, радомъ съ королемъ, «Большой Королевскій Совѣтъ» (Magnum Consilium), составленный изъ лицъ, принадлежащихъ къ классу «*великихъ вассаловъ*» (tenentes in capite), изъ бароновъ и прелатовъ. При этомъ составѣ, напр., король Генрихъ II утвердилъ свои «Кларендонскія постановленія» 1164 г., «Нортгемтонскія ассизы» 1176 г. и т. д. Впослѣдствіи, къ этому Magnum Consilium присоединились выборные отъ графствъ и городовъ; нельзя точно опредѣлить, когда послѣдовала эта перемѣна, ибо уже при Іоаннѣ Безземельномъ бывали примѣры созыва Magnum Consilium съ представителями отъ городовъ и графствъ. Собственно основателемъ нижней палаты считается *Симонъ Монфортскій*, хотя мысль о правильномъ созывѣ народныхъ представителей явилась не скоро, и только въ 1295 г. послѣдовало настоящее собраніе парламента. Но много еще прошло времени, пока нижняя палата окончательно отдѣлилась отъ верхней. Первоначально же англійскій парламентъ имѣлъ характеръ сословнаго собранія чиновъ, какъ это было на континентѣ Европы. Такъ, во Франціи «Etats généraux» состояли изъ 3-хъ «ordres» — «la noblesse», «le clergé» et «le tiers-état». Въ иныхъ странахъ Германіи мы встрѣчаемъ особенный «ordo» даже для крестьянъ. Тоже было и въ Англіи, хотя права и значеніе англійскаго парламента были совершенно иныя, чѣмъ эти собранія на кон-

тинентѣ [1]). «Commune Consilium» состоялъ изъ бароновъ, прелатовъ и представителей городовъ и графствъ (Commons). Послѣдніе представляютъ какъ бы промежуточный элементъ; въ принципѣ они «knights», «squires», т.-е. благороднаго происхожденія, избираемые равными имъ собственниками; значитъ, по сословному положенію они должны примыкать къ дворянству, но въ силу своего выборнаго элемента и по своимъ интересамъ они связаны съ горожанами и при раздѣленіи палатъ образуютъ одинъ съ ними «ordo». Первоначально всѣ сословія совѣщались вмѣстѣ, и нижняя палата вовсе не имѣла помѣщенія, а «коммонеры» выслушивали пренія лордовъ стоя и заявленія свои подавали чрезъ свѣдущаго и опытнаго вельможу, «speaker».

Когда произошло раздѣленіе палатъ, сказать трудно, но во всякомъ случаѣ не раньше средины XIV ст. Раздѣленіе первоначально совершалось по чисто внѣшней причинѣ: представилась необходимость лордамъ и «коммонерамъ» собираться въ отдѣльныхъ помѣщеніяхъ, и лорды стали собираться въ «бѣлой», а общины—въ «крашеной комнатѣ».

Потомъ нѣкоторые вопросы, первоначально разсматриваемые обѣими палатами вмѣстѣ, стали спеціально разбираться одной какой-либо палатой; такъ, судебные вопросы были спеціально пріурочены къ разбору въ верхней палатѣ, финансовые же разсматривались въ нижней.

Нельзя сказать, чтобъ лорды и общины находились въ положеніи властей, взаимно ограничивающихъ и сдерживающихъ другъ друга. Это мнѣніе не вѣрно. Основаніе англійскихъ учрежденій явилось плодомъ усилій именно лордовъ, и вообще въ средневѣковой исторіи лорды явились элементомъ прогрессивнымъ. Великая Хартія, добытая баронами, упорно ими отстаивалась во все царствованіе Генриха III, и Симонъ Монфортскій призвалъ представителей отъ графствъ и городовъ, чтобъ удержать слишкомъ автономныя стремленія лордовъ. До самаго XVI вѣка лорды имѣли первенствующее значеніе, и отнюдь не какъ охранительный элементъ. Обѣ палаты явились одинаково существенными въ строѣ англійскихъ учрежденій и безъ тѣхъ обособленныхъ функцій, которыя ошибочно усмотрѣлъ *Монтескье*.

Тотъ же порядокъ мы видимъ и въ американской конституціи. Во всѣхъ колоніяхъ, не смотря на отсутствіе аристократическаго элемента, мы видимъ 3 учрежденія: губернаторъ, совѣтъ,

---

[1]) Лучшія сочиненія по этому вопросу суть: „Конституціонная Исторія Англіи“, *Stipps*, и „Взглядъ на положеніе Европы въ средніе вѣка“, *Галламъ*.

составленный изъ важнѣйшихъ плантаторовъ, и палата представителей. При установленіи федеративной конституціи 1787 г., учредители ея руководствовались чисто практическимъ взглядомъ, въ силу котораго созданіе сената, или 2-й палаты, явилось необходимымъ. Именно, палата депутатовъ представляетъ американскій народъ по штатамъ, пропорціонально народонаселенію каждаго штата; при отсутствіи 2-й палаты, интересы мелкихъ штатовъ могутъ пострадать, подавленные голосами крупныхъ; поэтому, въ виду обезпеченія федеративнаго принципа, учрежденъ былъ сенатъ, гдѣ каждый штатъ имѣлъ по равному числу сенаторовъ. Кромѣ того, на сенатъ смотрѣли какъ на элементъ сдерживающій. Въ этомъ взглядѣ сказалось вліяніе Монтескьё, который старался объяснить необходимость 2-й палаты, съ точки зрѣнія раздѣленія властей. Именно, въ XI-й книгѣ, 6-й главѣ, «L'esprit des lois», Монтескьё говоритъ: «въ каждой странѣ имѣется извѣстное количество лицъ, отличающихся отъ другихъ происхожденіемъ, богатствомъ и образованіемъ настолько, что ихъ необходимо выдѣлить въ особое учрежденіе, такъ какъ общая свобода была бы для нихъ рабствомъ, и законъ создаетъ имъ привилегіи, въ силу которыхъ они, защищая общую свободу, сдерживаютъ народное представительство, какъ послѣднее сдерживаетъ несправедливыя притязанія знати».

Теорію Монтескьё подробно развилъ *Делольмъ*. Не представляя ничего самостоятельнаго по идеѣ, онъ приводитъ, однако, оригинальное доказательство необходимости двухъ палатъ. «Система двухъ палатъ, говоритъ онъ, предохраняетъ страну отъ тиранніи законодательнаго собранія. Законодательное собраніе не можетъ, само по себѣ, поставить преграды власти, и всѣ постановленія его объ этомъ предметѣ будутъ простыми резолюціями, которыя всегда можно измѣнить,—поэтому раздѣленіе законодательной власти между двумя учрежденіями необходимо тѣмъ болѣе, что она, по существу своему, неотвѣтственна». *Мадиссонъ*, въ журналѣ «Федералистъ» (изд. 1857 г., стр. 285 и сл.), также объясняетъ значеніе сената, какъ учрежденія, во-1-хъ) обезпечивающаго федеративное начало, а во-2-хъ) сдерживающаго тиранническія стремленія законодательнаго собранія. Лицо, стремящееся къ диктатурѣ, гораздо легче можетъ вести борьбу съ одной палатой, гдѣ можетъ составить себѣ партію, чѣмъ съ двумя, ибо вторая палата будетъ контролировать дѣйствія первой. Доводъ этотъ блистательно доказала революція 1789 г.

Въ Учредительномъ Собраніи 1789 г. рѣзко выдѣлялись двѣ партіи. Одна изъ нихъ, составленная изъ либеральной буржу-

азіи, стремилась къ политической свободѣ чрезъ учрежденіе конституціи на подобіе англійской, и была поклонницей Монтескьѐ. Другая партія, постепенно захватившая власть въ свои руки, руководствовалась идеями *Руссо*, т.-е. исходила изъ понятія народнаго самодержавія и допускала представительство только одной палаты, ибо «единое самодержавіе народа должно выражаться въ единой самодержавной палатѣ». Эти понятія восторжествовали, и въ 1790 г. верхняя палата была отвергнута, потому что 1) господство народа видѣло въ ней дань аристократизму, 2) въ ней видѣли ограниченіе народнаго суверенитета. Воззрѣніе это далеко не вѣрно. Дѣйствительно, народное самодержавіе по существу не дѣлимо; но отправленіе его въ странѣ совершается народомъ посредственно, чрезъ своихъ представителей, которые не являются уполномоченными и связанными какими либо обязательными инструкціями, но какъ «принадлежащими всей націи.» Они облечены законодательными правами, и потому постановленія ихъ обязательны для всего народа. При существованіи же одной палаты, народное самодержавіе можетъ обратиться въ фикцію, собраніе присвоитъ себѣ деспотическія права, не будучи никѣмъ сдерживаемо,—поэтому, 2-я палата является необходимою.

Однако соображенія эти не имѣли вліянія на Учредительное Собраніе, и конституція 1791 г. учредила одну палату, причемъ ей дана была не только законодательная власть, но также исполнительная и судебная. Переворотъ 10-го августа 1792 г. уничтожилъ эту конституцію, и на мѣсто законодательнаго собранія былъ избранъ національный конвентъ, который, захвативъ диктатуру, самъ подпалъ подъ власть одного изъ исполнительныхъ комитетовъ, а именно «Comitèdu salut public», гдѣ главную роль игралъ Робеспьеръ. Переворотъ 9 термидора 1794 г., уничтожившій тираннію Робеспьера, заставилъ членовъ Конвента приступить къ изданію новой конституціи. Докладчикомъ коммисіи, занимавшейся этимъ дѣломъ былъ знаменитый Boissy d'Anglas, горячій защитникъ двупалатной системы. Но конституція 1795 г., учредившая 2 совѣта («Conseil des Anciens» и «Conseil des Cinqcents»), также пала вслѣдствіе переворота 18-го брюмера 1799 г., и власть перешла къ Наполеону I. Конституція Наполеона установила раздѣленіе законодательной власти: *инициатива* закона должна была принадлежать правительству, дѣйствующему чрезъ Государственный Совѣтъ; *обсужденіе* законопроекта поручалось трибунату, а *голосованіе*—законодательному корпусу. Но всѣ эти учрежденія были

простыми орудіями въ рукахъ Наполеона, а потому вопросъ о двухъ палатахъ возникъ уже послѣ паденія Наполеона I, когда Франція обратилась въ конституціонную монархію и когда, по хартіи Людовика XVIII, въ 1814 г. была учреждена палата пэровъ. Но учреждая двѣ палаты, правительство и 1814, и 1830 г., старалось какъ можно больше устранить народное самодержавіе, и только въ 1848 г. вопросъ о двухъ палатахъ былъ, наконецъ, поставленъ на правильную почву. Временное правительство, образовавшееся послѣ Февральской революціи, созвало учредительное собраніе для установленія общихъ началъ управленія государствомъ. Собраніе открыло засѣданія 5-го мая 1848 г. и выдѣлило изъ своей среды коммисію, гдѣ были представители всѣхъ партій подъ предсѣдательствомъ *Одилона Барро*. Въ числѣ лицъ коммисіи далеко не всѣ принадлежали къ числу сторонниковъ двупалатной системы. Самъ Барро стоялъ за двухкамерную систему и въ этомъ смыслѣ сказалъ вступительную рѣчь. За нимъ говорилъ *Токвиль*. Указывая на Америку, какъ на единственную демократическую республику, имѣющую тѣмъ не менѣе двѣ палаты, онъ доказывалъ, что при этой системѣ не только сдерживаются злоупотребленія власти, но и дается болѣе правильное направленіе законодательной дѣятельности. Присутствіе 2-й палаты воздерживаетъ отъ представленія необдуманныхъ и смѣшныхъ проектовъ, вообще умѣряетъ законодательную ревность 1-й палаты. Но рѣчь Токвиля не подѣйствовала. Представитель умѣренной республиканской партіи *Арманъ Марра*, повторилъ извѣстныя намъ соображенія, высказанныя въ 1789 г. Всѣ эти соображенія висятъ на «petitio principii», т.-е. они основаны на бездоказательномъ опредѣленіи народнаго суверенитета. Марра указываетъ также и на то, что и единой палатѣ можно представить извѣстный «préservatif» въ видѣ, напр., 3-хъ кратнаго чтенія законопроекта. На это *Вивіенъ* замѣтилъ, что палата можетъ объявить законъ безотлагательнымъ («déclarer l'urgence»), и число чтеній сократится. Прочіе члены, въ принципѣ, признавали двупалатную систему, но говорили, что едва-ли при настоящемъ настроеніи палаты она пройдетъ, и потому дали отвѣтъ неудовлетворительный. Въ Учредительномъ Собраніи рѣшителемъ вопроса явился *Ламартинъ*. Аргументація его состояла въ слѣдующемъ. Онъ объявилъ, что не будетъ входить въ теоретическія разсужденія, а остановится на практическомъ вопросѣ о примѣнимости 2-й палаты къ современному положенію Франціи. Страна нуждалась, по его мнѣнію, въ диктаторской власти, такъ какъ можно было опасаться

коалиціи европейскихъ державъ и, преимущественно, Италіи. Внутренніе раздоры, въ родѣ іюльскаго возстанія 1848 г., также требовали сосредоточенія власти въ одномъ учрежденіи; 2-я же палата только бы замедлила дѣйствія правительства. На это возражалъ Одилонъ Барро, говоря, что если въ данную минуту страна нуждается въ диктаторской власти, то надо отложить введеніе конституціи, такъ какъ послѣдняя можетъ быть принята лишь при нормальномъ состояніи страны. Какъ бы то ни было, 2-я палата собраніемъ была отвергнута, а диктатура перешла не къ собранію, а къ его президенту, Людовику Бонопарте.

Нынѣшняя республика приняла, однако, систему двухъ палатъ.

Всѣ соображенія, выше приведенныя въ пользу 2-й палаты, исходили изъ конституціонной теоріи равновѣсія властей. Но эта теорія не исчерпываетъ всего, ибо роль 2-й палаты, по этой теоріи, чисто отрицательная, такъ какъ все сводится къ учрежденію собранія, которое-бы своимъ «veto» останавливало необдуманныя постановленія 1-й палаты. Но нижняя палата во всѣхъ странахъ имѣетъ на столько силы, что, не смотря на сопротивленіе верхней камеры, добивается своего. Значитъ, «veto» 2-й палаты имѣетъ только суспензивное значеніе. Но необходимо, чтобъ 2-я палата имѣла и положительное значеніе. Того же мнѣнія держались также Милль и Винтеръ.

Милль вообще противникъ 2-хъ-палатной системы и старается установить равновѣсіе властей посредствомъ особаго пропорціональнаго представительства. Но за отсутствіемъ таковаго, 2-я палата необходима въ демократіи, ибо въ каждомъ государствѣ долженъ существовать центръ сопротивленія, который бы не давалъ власти выродиться въ деспотію. Чрезвычайно важно, чтобъ никакое собраніе людей не могло даже временно осуществить свое «sic volo, sic jubeo», не спрашивая согласія никого другаго. Но, и съ положительной точки зрѣнія, верхняя палата полезна, какъ собраніе опытныхъ въ государственныхъ дѣлахъ людей, которые, независимо отъ частныхъ интересовъ, могутъ руководить законодательной дѣятельностью.

Однимъ изъ наиболѣе цѣлесообразныхъ учрежденій, съ этой точки зрѣнія, былъ римскій Сенатъ, который обнаружилъ, и опытность, и твердость въ государственныхъ дѣлахъ, чѣмъ и объясняется его значеніе въ Римѣ до послѣдняго времени, не смотря на развитіе демократіи. Милль тутъ намекаетъ на то, что верхняя палата должна состоять не изъ людей только извѣстнаго класса (въ Англіи), а изъ опытныхъ государственныхъ мужей.

Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.

Развитіе этой мысли мы встрѣчаемъ и у *Винтера*, только соображенія его нѣсколько отличаются отъ воззрѣній Милля. Милль видитъ въ учрежденіи верхней палаты только переходную мѣру, пока не организуется пропорціональное представительство; наоборотъ, Винтеръ считаетъ ее безусловно необходимой. У Милля замѣчаніе относительно состава второй палаты поставлено не твердо, у Винтера оно лежитъ въ основѣ всего труда. Чтобъ объяснить свою теорію, онъ останавливается на институтѣ присяжныхъ, которые представляютъ въ судѣ народный элементъ и оцѣниваютъ фактическія данныя, по коимъ произносится приговоръ. Но юридическое формальное дѣяніе, примѣненіе закона, требуютъ другого элемента спеціально-юридическаго въ лицѣ судей, и лишь при сочетаніи этихъ элементовъ возможно правильное судебное рѣшеніе. Тоже воззрѣніе примѣняетъ Винтеръ и при размотрѣніи палатъ.

По его ученію, нижняя палата является народной; она имѣетъ задачей представлять народные интересы, указывать на фактическія обстоятельства; съ другой стороны, формулировка вопроса, выраженіе его въ законодательныхъ постановленіяхъ— дѣло второй палаты, и при ихъ совмѣстной дѣятельности возможно правильное движеніе законодательства. Безъ народнаго элемента законодательство будетъ отвлеченно, безъ элемента государственнаго, оно будетъ формулировано въ интересахъ одной партіи и не будетъ имѣть значенія общаго правила. Такимъ образомъ, палаты должны имѣть особый составъ: въ одной должны засѣдать «Volksmänner», въ другой—«Staatsmänner».

Мысль Винтера, въ принципѣ, правильна, особенно, если принять во вниманіе жалобы на дѣятельность палатъ, раздающіяся вездѣ. Но для своего примѣненія она до сихъ поръ не имѣетъ достаточно условій.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Верхняя палата.

I. Разсмотримъ теперь отдѣльно образованіе каждой палаты и начнемъ съ верхней. Существуютъ три системы для образованія верхней палаты: 1) система наслѣдственная; 2) система королевскаго пожизненнаго назначенія и 3) система выборная.

Всѣ онѣ являются неудовлетворительными. 1-я система неудовлетворительна потому, что аристократія есть часть народа, и нѣтъ нужды создавать особую палату для ея интересовъ. Въ Англіи лорды играютъ искусственную роль консервативныхъ элементовъ, и между двумя палатами возбуждается искусственный антагонизмъ, который могъ бы существовать и въ одной нижней палатѣ въ видѣ борьбы партій.

При системѣ выборовъ являются двѣ народныя палаты, причемъ у второй роль совершенно незначительная.

2-я система, повидимому, наилучшая, какъ наиболѣе удовлетворяющая цѣли Винтера. Но самъ Винтеръ замѣчаетъ, что условія государственной службы не въ состояніи образовать государственныхъ людей, ибо внутреннее управленіе до сихъ поръ (по крайней мѣрѣ, въ Германіи) держится на военно-бюрократическомъ началѣ. Призваніе генераловъ, префектовъ, судей и т. д. въ верхнюю палату является несостоятельнымъ, ибо всѣ они имѣютъ узкое міровоззрѣніе своей спеціальности, да и служба отнюдь не способствуетъ къ выработкѣ независимаго характера и самостоятельныхъ убѣжденій. Винтеръ считаетъ нужнымъ для образованія верхней палаты развитіе мѣстнаго самоуправленія и указываетъ на то, что если англійская палата лордовъ и до сихъ поръ имѣетъ значеніе, то благодаря тому, что въ ней есть люди, способные къ государственной службѣ, съ раннихъ лѣтъ развившіе эту способность и потому пріобрѣтшіе широкій государственный взглядъ. И дѣйствительно, если прочесть біографіи пэровъ, то мы увидимъ, что они съ дѣтства пріучались къ государственной дѣятельности. Питтъ (Чатамъ) былъ 21 года министромъ; Биконсфильдъ, лордъ Брумъ и др. прошли серьезную политическую школу. При этомъ и дѣятельность ихъ была въ высшей степени разнообразна. Гладстонъ, напр., замѣчательный финансистъ, прекрасный историкъ и филологъ, одинъ изъ знаменитѣйшихъ государственныхъ людей Англіи; умершій въ 1856 г. лордъ Корнваллисъ,—прекрасный военный министръ и статсъ-секретарь по внутреннимъ дѣламъ,—былъ извѣстный историкъ и т. д.

Обратимся къ разсмотрѣнію устройства палаты лордовъ въ Англіи.

Съ незапамятныхъ временъ главы «Nobility» засѣдаютъ въ «Magnum Consilium» и призываются особымъ королевскимъ письмомъ. Сначала пэры раздѣлялись на свѣтскихъ бароновъ и духовныхъ прелатовъ, которые до реформаціи засѣдали въ качествѣ католическихъ епископовъ, владѣвшихъ собственностью. Въ на-

стоящее время составъ палаты измѣнился. Главнымъ элементомъ ея являются наслѣдственные пэры Англіи, т.-е. главы аристократическихъ фамилій; всѣ фамиліи носятъ различные титулы: герцоговъ, маркизовъ, графовъ, виконтовъ и бароновъ, но различія между ними относительно права засѣданія нѣтъ. Въ настоящее время всѣхъ пэровъ Англіи около 400. Затѣмъ, въ составъ верхней палаты входятъ и духовные лорды.

Со времени реформаціи положеніе духовенства въ Англіи измѣнилось; высшія духовныя должности назначаются королемъ, а потому и епископы—члены палаты лордовъ «ex officio». Въ палатѣ засѣдаютъ 2 архіепископа и 24 епископа; но такъ какъ епископствъ въ Англіи больше 24-хъ, то они призываются засѣдать по старшинству, за исключеніемъ епископовъ: лондонскаго, дурддгамскаго и ворчестерскаго, которые, по старинному правилу, всегда члены палаты лордовъ. Въ составъ же палаты входятъ и представители отъ лордовъ Шотландіи и Ирландіи. Когда въ 1707 г. Шотландія была окончательно присоединена къ Англіи, то по 22-й ст. этой уніи лордамъ Шотландіи было предоставлено на каждую парламентскую сессію посылать депутацію въ 16 человѣкъ; лорды же, имѣющія владѣнія въ Англіи, засѣдаютъ какъ англійскіе лорды. При инкорпораціи Ирландіи въ 1801 г., на основаніи 4-й ст. уніи, и ирландскіе пэры имѣютъ право посылать въ палату 28 пожизненныхъ пэровъ, а прочіе могутъ быть избираемы въ нижнюю палату. Въ составъ палаты лордовъ могутъ входить и пожизненные пэры, но число ихъ очень ограничено, и возведеніе кого-либо въ санъ пожизненнаго пэра практикуется очень рѣдко. Когда въ 1856 г. главный судья королевства сэръ Паркъ былъ сдѣланъ пожизненнымъ пэромъ, то палата лордовъ протестовала, указывая на то, что чрезъ назначеніе пожизненныхъ пэровъ вводится въ палату элементъ лицъ, зависящихъ отъ короля болѣе, чѣмъ пэры наслѣдственные; поэтому, Паркъ былъ возведенъ въ наслѣдственные пэры. Когда въ 1873 г. видоизмѣнилось судопроизводство въ Англіи реформа должна была коснуться и палаты лордовъ, какъ высшаго судилища (curia regis). По предложенію лорда Кернса всѣ суды были соединены въ одинъ общій судъ королевства, причемъ возникъ вопросъ, за кѣмъ останется высшая апелляціонная инстанція, за королемъ или палатой лордовъ? Но противъ такой прерогативы палаты возстали юристы, народонаселеніе Шотландіи и Ирландіи, ибо оно не желало подчинить рѣшенія своихъ мѣстныхъ судовъ суду англійскому, да и въ самой Англіи произошла перемѣна министерства, и лорды измѣнили свой взглядъ.

Въ 1874 г. было постановлено, что верховное аппеляціонное право остается въ палатѣ лордовъ въ особомъ кабинетѣ, который составляютъ пэры по назначенію королевы и пэры судебные, т.-е. занимающіе судебныя должности; число послѣднихъ очень ограничено. Всѣхъ членовъ въ палатѣ лордовъ въ настоящее время 509.

Нынѣшній составъ палаты лордовъ давно уже возбуждалъ неудовольствія и критику. Лѣтъ 20 тому назадъ вопросъ этотъ подробно разобралъ *Бэджготъ* въ своемъ сочиненіи «Англійская конституція», гдѣ онъ разсматриваетъ устройство палаты лордовъ наравнѣ съ другими государственными учрежденіями Англіи. Бэджготъ, въ принципѣ, не противникъ родовой аристократіи, которая предохраняетъ націю отъ двухъ золъ: во 1-хъ, отъ исключительнаго вліянія денежной аристократіи, а во 2-хъ, отъ поклоненія чиновничеству; но онъ находитъ необходимымъ реорганизовать палату лордовъ, ибо иначе она придетъ, по его мнѣнію, въ упадокъ. Причина этого заключается въ томъ, что государственныя способности не наслѣдственны, и нужно различать вліяніе политики на управленіе отъ роли, которую она играетъ въ законодательствѣ. Вліяніе лордовъ среди мѣстнаго населенія до сихъ поръ такъ сильно, что оно скорѣе вѣритъ какому-нибудь герцогу или князю, чѣмъ талантливому оратору. Поэтому, мы видимъ въ палатѣ лордовъ замѣчательное явленіе, а именно, что уже съ XVIII ст. изъ всего числа членовъ только 20—30 посѣщаютъ засѣданія парламента, а такъ какъ до 1868 г. лорды имѣли важную привилегію «вотировать по полномочію», то бывали случаи, что билль вотировался 3-мя членами, ибо въ Англіи держатся правила «Tres faciunt collegium». Бэджготъ предлагалъ замѣнить современный составъ палаты назначеніемъ членовъ ея королемъ пожизненно. Укажемъ еще на проектъ графа *Донревена*, который помѣстилъ въ «Nineteenth Century» статью о представительномъ управленіи. Донревенъ въ своихъ основныхъ положеніяхъ сходится съ Бэджготомъ; онъ также стоитъ за родовую аристократію, ибо изъ многократныхъ поѣздокъ своихъ въ Америку онъ убѣдился, что денежная аристократія преслѣдуетъ, большею частью, эгоистическія цѣли, между тѣмъ какъ родовая болѣе заботится объ интересахъ страны. Но такъ какъ не всѣ пэры, засѣдающіе въ палатѣ, обладаютъ законодательными способностями, то Донревенъ предлагалъ, во 1-хъ, чтобъ всѣ члены палаты лордовъ выбрали изъ своей среды извѣстную часть для засѣданій, а во 2-хъ, чтобъ король могъ съ своей стороны назначать лицъ къ присутствію въ палатѣ лордовъ.

Всѣ эти проекты показываютъ, какъ трудно учредить палату на чисто аристократическомъ началѣ. Въ англійскомъ парламентѣ аристократія никогда не была замкнутой кастой; она воспринимала въ себѣ все, что въ странѣ было выдающагося, и до того часто измѣнялась въ своемъ составѣ, что, напр., изъ всего числа лордовъ только 4 ведутъ свое начало съ основанія парламента, т.-е. съ XIII вѣка; но тѣмъ не менѣе верхняя палата находится въ упадкѣ. Еще менѣе возможно образованіе сословной палаты въ другихъ государствахъ. Такъ, во Франціи палата пэровъ, образованная по хартіи 1814 г., не имѣла существеннаго значенія, хотя королю и было предоставлено право составить ее изъ пэровъ наслѣдственныхъ и пожизненныхъ; она уничтожилась сама собою при февральской революціи 1848 г. Обратимся къ германскимъ государствамъ.

Наиболѣе сходства съ англійской палатой имѣетъ венгерская палата магнатовъ. Образована она была буллой короля Андрея II въ 1222 г. Она состоитъ изъ лицъ, засѣдающихъ по праву; сюда относятся: во 1хъ) совершеннолѣтніе принцы королевской крови; во 2-хъ) важнѣйшіе магнаты Венгріи; въ 3-хъ) правители провинціи, такъ наз. Obergespann, засѣдающіе de jure, и въ 4-хъ) прелаты католической и грекосточной церкви. Венгерскихъ магнатовъ значительно больше, чѣмъ лордовъ, а потому верхняя венгерская палата почти въ $1^1/_2$ раза больше (въ ней 730 членовъ) палаты лордовъ. Но дѣятелей въ венгерской палатѣ еще меньше, чѣмъ въ Англіи, такъ что въ засѣданіяхъ обыкновенно не бываетъ болѣе 30—40 членовъ. Поэтому, въ настоящее время внесенъ проектъ реформы палаты, заключающійся въ томъ, что, во 1-хъ), число магнатовъ, могущихъ засѣдать, ограничено цензомъ въ 6000 гульденовъ, во 2-хъ), прелаты могутъ засѣдать лишь ex officio, и въ 3-хъ) королю Венгріи предоставляется право назначать въ палату пожизненныхъ членовъ. По этому проекту число верхней палаты значительно уменьшается, а именно, будетъ около 250 человѣкъ.

Португальская Camera dos paros, по закону 1878 г., состоитъ преимущественно изъ наслѣдственныхъ грандовъ; но участіе ихъ въ палатѣ обусловливается извѣстнымъ реквизитомъ, а именно: 1) они должны доказать, что отцы ихъ засѣдали въ палатѣ и принимали участіе въ преніяхъ, 2) безупречное поведеніе ихъ должно быть засвидѣтельствовано, по крайней мѣрѣ, 3-мя пэрами и 3) они должны владѣть незаложеннымъ имѣніемъ.

II. 1-я группа государствъ имѣетъ верхнія палаты, образованныя, по преимуществу, путемъ выборовъ. Сюда относятся скандинавскія государства, Нидерланды, Бельгія и Румынія.

Въ *Норвегіи* избирательный характеръ верхней палаты былъ образованъ конституціей 1814 г., но тамъ она не имѣетъ самостоятельнаго значенія. Большинство членовъ стортинга избирается народомъ. Собственно верхняя палата, или лактингъ, образуется изъ $^1/_4$ членовъ стортинга, а остальная часть его составляетъ одльстингъ, или нижнюю палату. Такое происхожденіе лактинга ставитъ его въ зависимость отъ одльстинга, а потому естественно, что онъ не имѣетъ съ нимъ равныхъ правъ. Такъ лактингу не принадлежитъ законодательная иниціатива; его «veto» имѣетъ лишь суспензивное значеніе, а въ случаѣ несогласія съ одльстингомъ обѣ палаты соединяются вмѣстѣ, и вопросъ рѣшается большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

Въ *Швеціи* верхняя палата также выборная. По закону 1866 г. члены ея избираются провинціальными собраніями, причемъ количество депутатовъ должно быть пропорціонально числу жителей (1 депутатъ на 30000 чел.); города, имѣющіе болѣе 25000 ч., образуютъ особые территоріальные округа. Срокъ депутатскихъ полномочій продолжается 9 лѣтъ, причемъ дополнительные выборы происходятъ только въ случаѣ смерти депутата, или его отставки. Если же верхняя палата распускается королемъ раньше срока, то она цѣликомъ выбирается вновь.

Въ *Даніи* верхняя палата образуется изъ 66 лицъ. 12 изъ нихъ назначаются королемъ изъ опредѣленной части гражданъ, а 54 избираются по округамъ, причемъ только острова Борнгольмъ и Ферро выбираютъ по одному депутату, а остальные большее количество. Система выборовъ похожа на систему scrutin de liste.

Въ *Нидерландахъ* члены верхней палаты образуются путемъ пропорціональныхъ выборовъ по провинціямъ; число ихъ равно 39. Полномочія ихъ продолжаются 9 лѣтъ, но палата можетъ каждые 3 года возобновляться по $^1/_3$. *Бельгійская* верхняя палата, или сенатъ избираются тѣми же избирателями, которые выбираютъ членовъ нижней палаты, но отъ избираемыхъ требуется, во 1-хъ), 40-лѣтній возрастъ, а во 2-хъ) они должны платить не менѣе 1000 франковъ прямыхъ податей. Число депутатовъ не установлено разъ навсегда: оно должно равняться $^1/_2$ числа членовъ палаты депутатовъ. Въ настоящее время оно равняется 69. Депутатскія полномочія продолжаются 8 лѣтъ, причемъ каждые 4 года половина состава выходитъ.

Румынскій сенатъ состоитъ, во 1-хъ, изъ наслѣдника престола, когда онъ достигнетъ совершеннолѣтія, во 2-хъ, изъ лицъ, засѣдающихъ здѣсь ex officio, (сюда относятся: митрополитъ Румынскій и нѣкоторые прелаты), наконецъ, 3) изъ выборныхъ лицъ. Сенаторы выбираются по два отъ каждаго округа, причемъ одного изъ нихъ выбираетъ городъ, а другаго — уѣзды; реквизитъ, требуемый отъ нихъ, заключается въ 40-лѣтнемъ возрастѣ и 800 дукатовъ дохода. Но отъ ценза освобождаются лица, занимающія важныя государственныя должности: члены нижней палаты, пробывшіе извѣстное число лѣтъ депутатами, ученые и, наконецъ, два депутата отъ Ясскаго и Бухарестскаго университетовъ.

III. Соединеніе выборнаго начала съ системой королевскаго назначенія мы видимъ въ *Бразильской* конституціи. Тамъ, вообще говоря, члены пожизненно назначаются императоромъ; но, въ случаѣ ваканціи, соотвѣтствующія провинціи могутъ представить императору 3-хъ кандидатовъ, изъ которыхъ онъ и выбираетъ. Для того, чтобъ быть выбраннымъ, нужно удовлетворять извѣстнымъ условіямъ, а именно, имѣть цензъ въ $5^1/_2$ т. франковъ дохода. Въ *Испаніи*, по конституціи 1876 г., Сенатъ состоитъ изъ постояннаго числа членовъ, 360. Изъ нихъ 180 состоятъ изъ лицъ, засѣдающихъ по праву; сюда относятся: совершеннолѣтніе принцы крови, прелаты, испанскіе гранды, если они, во 1-хъ, испанцы, во 2-хъ, имѣютъ опредѣленный доходъ и, въ 3-хъ, имѣютъ незаложенное имѣніе, и наконецъ, лица, назначенные королемъ. Остальные 180 избираются изъ числа простыхъ гражданъ, которые удовлетворяютъ условіямъ, требуемымъ отъ грандовъ.

Въ *Германской* имперіи верхняя палата представляетъ свой особый типъ, непохожій на всѣ остальные, хотя, съ внѣшней стороны, онъ и напоминаетъ учрежденіе пэровъ.

Въ Германіи политическое значеніе аристократіи давно уже утратилось, и за ней остались только почетныя привилегіи и титулы. Поэтому, и роль верхней палаты не можетъ быть велика, и аристократы не образуютъ здѣсь могущественнаго класса. Они даже не представляютъ достаточно независимаго элемента по отношенію къ верховной власти, ужъ не говоря о нижней палатѣ. *Францъ* остроумно сравниваетъ верхнюю палату, по отношенію къ современному парламентскому режиму, «со шлемомъ, надѣтымъ на господина во фракѣ».

Обращаясь къ разбору верхнихъ палатъ по отношенію къ отдѣльнымъ государствамъ Германіи, мы видимъ, что въ Бава-

ріи, Баденѣ и Вюртембергѣ верхнія палаты образованы преимущественно изъ лицъ, принадлежащихъ къ привилегированному сословію и засѣдающихъ тамъ по праву наслѣдства.

Такъ, баварская Kammer der Reichsräthe состоитъ: 1) изъ совершеннолѣтнихъ принцовъ крови, 2) изъ лицъ, засѣдающихъ ex officio, а именно—изъ представителей фамилій, занимающихъ почетныя должности при дворѣ (напр., графъ Турнъ и Таксисъ, сохранившіе званіе почетныхъ почтмейстеровъ Германіи), 3) изъ главъ фамилій медіатизированныхъ, «Standesherrn», по скольку они владѣютъ имѣніями въ Баваріи, и 4) изъ главъ фамилій, владѣющихъ «Rittergutbesitze», подъ условіемъ, что эти имѣнія представляютъ извѣстный доходъ. Кромѣ того, баварскій король можетъ назначить нѣсколькихъ членовъ съ тѣмъ, чтобъ они удовлетворяли извѣстному имущественному цензу. Всѣхъ членовъ въ верхней палатѣ 73; изъ нихъ 56—наслѣдственные пэры.

На аналогичномъ началѣ построены верхнія палаты въ Вюртембергѣ и Баденѣ, хотя здѣсь имѣетъ больше простора королевское назначеніе и существуетъ извѣстная доля выборнаго принципа; такъ, въ верхнюю палату посылаются депутаты отъ университетовъ. Наиболѣе сложная система существуетъ въ Пруссіи. Въ 1848 году Учредительное Собраніе, выработавшее прусскую конституцію, имѣло въ виду учредить выборную палату, въ которую бы выбиралось нѣсколько представителей отъ округовъ и провинцій. Но на практикѣ примѣненіе этого проекта оказалось неудобнымъ, и вопросъ о верхней палатѣ оставался открытымъ, пока не было издано распоряженіе короля 12-го октября 1854 г., обратившееся потомъ въ законъ. По этому закону, прусскій Herrenhaus образуется изъ наслѣдственныхъ членовъ, засѣдающихъ ex officio и назначаемыхъ королемъ пожизненно.

Члены ex officio суть 4 лица, занимающія важнѣйшія должности въ королевствѣ (канцлеръ, обербургграфъ и т. д.), обер-президенты провинцій и принцы королевскаго дома по назначенію короля. Къ наслѣдственнымъ членамъ относятся главы медіатизированныхъ фамилій (Standesherrn), владѣющія имѣніями въ Пруссіи, а между ними особенно главы Гогенцоллернскихъ домовъ, и главы семействъ бывшаго «имперскаго» дворянства, которыя, по закону 1847 г. (когда Фридрихъ Вильгельмъ IV созвалъ Landtag), засѣдали въ Herrn-Curie.

Изъ лицъ, призываемыхъ королемъ, нѣкоторые назначаются наслѣдственно, «за особыя услуги» и «по высочайшему довѣрію», а нѣкоторые пожизненно. Сюда относятся лица, рекомен-

дованныя королю отъ разныхъ установленій (церковныхъ союзовъ, союзовъ землевладѣльцевъ каждой провинціи, церковныхъ, такъ-называемыхъ «рыцарскихъ имѣній»), лица изъ числа стараго земледѣльческаго класса и, наконецъ, кандидаты университетовъ и городовъ, пожалованныхъ этимъ правомъ отъ короля.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Нижняя палата.

I. Во всѣхъ государствахъ нижняя палата образуется путемъ выборовъ; поэтому, къ ней и примѣнимо выраженіе—«народнаго представительства», или, какъ ее часто называютъ, «палата депутатовъ» (Chambre des députés).

Для того, чтобъ усвоить себѣ условія, при которыхъ образуется нижняя палата, мы сперва разсмотримъ общее значеніе народнаго представительства.

Народное представительство есть форма посредственнаго участія народа въ отправленіи законодательныхъ функцій и высшихъ дѣлъ правленія. Народъ принимаетъ участіе въ дѣлахъ государства черезъ избранныхъ имъ депутатовъ, которые получаютъ отъ него полномочія на извѣстный срокъ. Въ древности, участіе народа въ государственныхъ дѣлахъ было иное. Тамъ народъ принималъ непосредственное участіе въ рѣшеніи государственныхъ вопросовъ, а если не народъ, то, по крайней мѣрѣ, тѣ касты, въ рукахъ которыхъ находилась власть. Такъ, въ Спартѣ въ государственномъ собраніи допускались только главы аристократическихъ фамилій, а въ Аѳинахъ всякій полноправный гражданинъ могъ принять участіе въ народныхъ собраніяхъ. Тоже мы видимъ и въ древнемъ Римѣ во времена республики, словомъ—нигдѣ нѣтъ exercitio juris черезъ представителей.

Въ Европѣ начала представительства развиваются лишь постепенно. Въ древней Германіи народныя собранія также состояли изъ всѣхъ полноправныхъ лицъ. Въ феодальный періодъ совѣтъ вассаловъ тоже образуется изъ всѣхъ лицъ, владѣющихъ ленами, а потому всѣ ленники имѣютъ непосредственное право быть призваемыми въ совѣтъ. Уже въ собраніяхъ сословныхъ чиновъ (Etats généraux) мы видимъ начатки представительной формы,

такъ какъ мелкое дворянство и горожане участвовали въ нихъ лишь чрезъ представителей.

Въ новѣйшее время представительныя формы правленія развились изъ тѣхъ учрежденій, которыя, получивъ свое начало въ Англіи, распространились по всей Европѣ, благодаря революціи 1789 г.

Разсмотримъ теперь свойства тѣхъ полномочій, которыя избиратели даютъ своимъ депутатамъ.

II. Значеніе выборовъ обусловливается правомъ каждаго гражданина контролировать государственное управленіе чрезъ выборнаго имъ лица. Значитъ, каждый соблюдаетъ при этомъ свой личный интересъ, а потому, естественно, выбираетъ того, кто, по его мнѣнію, наилучшимъ образомъ защититъ ихъ. Но признавъ законность этихъ мотивовъ, нельзя на нихъ только остановиться. Иначе пришлось бы признать каждаго депутата только «довѣрителемъ» интересовъ гражданъ своего округа, а это не вѣрно потому, что во-1-хъ) депутатъ является представителемъ не отъ одного лица, а отъ 40—50 т. избирателей; значитъ, его полномочія не могутъ быть подведены подъ понятіе довѣренности; а во-2-хъ), являясь въ палату, депутатъ долженъ сообразовать свои воззрѣнія съ интересами страны, а потому обязанъ пожертвовать иногда интересами своего округа для блага государства. Начало этой депутатской независимости отъ своего округа признается всѣми конституціями, которыя гласятъ, что «депутаты не могутъ быть связаны какими бы то ни было инструкціями, данными имъ отъ избирательнаго округа по отношеніямъ къ преніямъ, голосованію, веденію государственныхъ дѣлъ, ибо депутатъ, избранный отдѣльнымъ округомъ, принадлежитъ всей націи».

Правило это тѣмъ болѣе объяснимо, что депутаты являются отправителями функцій государственной власти, и каждый актъ палаты является закономъ, обязательнымъ для всего народа.

Изъ этого свойства депутатскихъ полномочій можно вывести и извѣстныя правила относительно права избранія. Если депутатъ является представителемъ всего народа, то право выбора не можетъ быть признано за каждымъ лицомъ, подобно тому какъ за каждымъ субъектомъ признаются извѣстныя гражданскія права, ибо оно есть право публичное, установленное для государственныхъ цѣлей; его нельзя разсматривать какъ частное личное право. Напримѣръ, гражданскій законъ безусловно разрѣшаетъ безмездное или возмездное отчужденіе своихъ гражданскихъ правъ, и отдача или продажа своего права голоса сопряжена съ уголовнымъ преслѣдованіемъ и разсматривается какъ

актъ безнравственности. Законъ и видитъ въ выборномъ правѣ право общественное, которымъ и нужно пользоваться во имя общественныхъ интересовъ.

III. Отсюда ясно, что даже въ странахъ, гдѣ признается такъ называемая «всеобщая подача голосовъ», существуютъ извѣстныя ограниченія относительно избирателей. Именно: 1) женщины не могутъ пользоваться выборнымъ правомъ; 2) его лишаются всѣ лица, осужденныя за воровство, мошенничество и даже за низшія преступленія; 3) для разумнаго пользованія выборнымъ правомъ требуется извѣстная зрѣлость, возрастъ, превосходящій гражданское совершеннолѣтіе. Вопросъ о системѣ выборовъ зависитъ отъ многихъ фактическихъ условій и измѣняется въ каждой странѣ примѣнительно къ ея историческимъ и экономическимъ даннымъ. Поэтому, теоретическія разсужденія очень часто не совпадаютъ съ практикой.

Съ отвлеченной точки зрѣнія, система всеобщей подачи голосовъ является наиболѣе соотвѣтствующей своему назначенію, какъ система, гдѣ весь народъ участвуетъ въ выборахъ. Но на практикѣ примѣненіе этого принципа встрѣтило величайшія затрудненія и дало плачевные результаты. Это легко объяснить, если мы вспомнимъ, что избиратель даетъ депутату право защищать: 1) его личные интересы, 2) интересы его округа и 3) интересы всего государства. Конечно, въ первомъ случаѣ каждый избиратель — лучшій судья, но чтобъ оцѣнить даже интересы округа, надо быть человѣкомъ образованнымъ, не говоря ужъ объ интересахъ націи. Поэтому, при слишкомъ широкомъ распредѣленіи выборнаго права, умственный уровень народныхъ представителей понизится, такъ какъ масса будетъ руководствоваться при избраніи не государственными способностями избираемаго, а другими, чисто внѣшними, условіями. Отсюда палата и явится собраніемъ «собирательныхъ посредственностей», какъ говоритъ Милль. Поэтому, необходимо различить элементъ народа, который своимъ развитіемъ, образованіемъ и независимымъ положеніемъ способенъ оцѣнить государственные интересы, отъ той массы, которая не живетъ политической жизнью, а потому доступна всякому вліянію и искажаетъ выборы. При всеобщей подачѣ голосовъ, необразованная масса часто находится подъ вынужденнымъ вліяніемъ различныхъ «тузовъ», какъ-то: крупныхъ землевладѣльцевъ, держащихъ въ своихъ рукахъ фермеровъ, съемщиковъ земли и крестьянъ, желѣзнодорожниковъ, крупныхъ фабрикантовъ и пр., и пр. Поэтому, на выборахъ могутъ легко восторжествовать «шкурные инстинкты» надъ по-

литическими интересами. При этой же системѣ ловкому правительству легко провести своихъ кандидатовъ; такъ, въ 1863 г. Наполеонъ III наполнилъ всю палату своими креатурами, и всего 5 депутатовъ оказалось выбранными независимо отъ вліянія администраціи. Во многихъ мѣстностяхъ народъ смотритъ на депутатскіе выборы какъ на докучливую обязанность, отрывающую ихъ отъ ежедневныхъ занятій, и потому очень часто избѣгаетъ присутствовать на выборахъ. Такъ, въ Германіи статистика доказала, что на выборахъ участвуютъ всего отъ 50 до 60% избирателей. Во Франціи интензивная сила suffrage universel больше, ибо на выборахъ участвовало до 95% населенія, но и тутъ оно распредѣлилось весьма неравномѣрно.

Въ Сѣверной Америкѣ мы видимъ еще болѣе грустное явленіе вслѣдствіе того, что большинство населенія не занимается политическими дѣлами, а представляетъ это особому классу политиковъ, отнюдь не являющихся лучшими силами населенія. Это, по большей части, прогорѣвшіе банкиры, бездѣльничающіе адвокаты и т. д. Они интересуются выборами на томъ основаніи, что послѣ каждыхъ президентскихъ выборовъ происходитъ сильная перемѣна въ составѣ всего служащаго персонала, а потому для нихъ есть надежда попасть въ число счастливыхъ «избранныхъ». Эти безобразія давно уже вызывали рѣзкія нареканія, и ко времени президентства Гранта и Гейса, когда они достигли апогея своего развитія, появилась суровая критика ихъ *Эздрой Сименомъ*. Убійство Гарфильда въ 1883 г. произвело сильную реакцію въ американскомъ обществѣ, и съ тѣхъ поръ началось паденіе этой «республиканской» партіи, державшейся только благодаря воспоминанію, что она оказала важныя услуги странѣ въ войнѣ 1861—65 гг. Противная партія «демократовъ» восторжествовала на послѣднихъ выборахъ, и теперь выбранъ безусловно честный президентъ, Клевеландъ.

Изъ всего сказаннаго понятно, почему всеобщая подача голосовъ такъ туго прививается къ Европѣ, хотя при неудержимой демократизаціи всѣхъ конституціонныхъ государствъ и нужно предвидѣть укорененіе этой системы выборовъ. Въ настоящее время она существуетъ во Франціи, Баденѣ, Даніи, и, сверхъ того, примѣняется, по конституціи 1867 г. и 1871 г., при федеральныхъ выборахъ въ Германскій Рейхстагъ. Разсмотримъ теперь системы выборовъ въ отдѣльныхъ государствахъ и начнемъ со страны, послужившей образцомъ для всей Европы, т. е. съ Англіи.

IV. Въ Англіи мы можемъ различить три періода, соотвѣтствующіе постепенному образованію новыхъ общественныхъ классовъ. Первый періодъ совпадаетъ съ господствомъ земледѣльческой аристократіи и оканчивается биллемъ 1832 г. Второй періодъ, періодъ господства промышленныхъ классовъ, простирается съ 1832 г. до 1867 г., когда къ участію въ выборахъ были призваны, главнымъ образомъ, рабочіе въ городахъ.

Наконецъ, прошлогодняя (1884 г.) парламентская реформа является дополненіемъ къ биллю 1867 г., ибо даетъ выборныя права и сельскимъ рабочимъ. Въ самомъ началѣ представительнаго правленія въ Англіи, т. е. съ конца XIII ст., составъ парламента былъ похожъ на собранія чиновъ на континентѣ, т. е. онъ былъ основанъ на сословномъ началѣ. Въ составъ его вошли: 1) свѣтскіе аристократы, 2) прелаты, 3) представители отъ графствъ и 4) представители отъ городовъ. Послѣдніе два класса по существу являлись чѣмъ-то неопредѣленнымъ, ибо представители графствъ въ сущности были knights, т. е. аристократы. Однако, при раздѣленіи палатъ въ XIV ст., knights примкнули къ commoners, такъ какъ они, дѣйствительно, были представителями городскихъ и сельскихъ интересовъ, между тѣмъ какъ лорды и прелаты засѣдали по праву и повелѣнію короля. Лорды призывались въ парламентъ именнымъ королевскимъ указомъ, а депутаты призывались общимъ «указомъ шерифу» (такъ называем. writs). Порядокъ избранія представителей городовъ и графствъ опредѣлялся обычаемъ. Порядокъ выборовъ Freeholders, или мелкихъ земельныхъ собственниковъ, былъ чрезвычайно неопредѣленъ, и потому шерифы могли позволять себѣ всевозможныя злоупотребленія, устраняя однихъ и призывая другихъ. На этомъ основаніи король Генрихъ VI въ 1430 г. установилъ правило, по которому избирателемъ могъ быть только тотъ freeholder, который имѣлъ 40 шиллинговъ дохода съ своей собственности. Законъ этотъ просуществовалъ до 1832 г. Относительно городовъ и такихъ правилъ не было установлено, а каждый городъ, въ силу жалованной королевской грамоты, имѣлъ свой порядокъ выборовъ. По общему правилу каждый горожанинъ, платившій налоги и несущій очередь въ воинской повинности, имѣлъ право участвовать въ выборахъ. Но со временемъ это право съузилось, ибо уменьшилось число полноправныхъ гражданъ въ силу того, что горожане стали замыкаться въ привилегированныя корпораціи (freemen), которымъ и дано было исключительное право избранія депутатовъ. Въ XVII ст. явилось постановленіе, что король не можетъ выдавать новыхъ го-

родовыхъ хартій, а между тѣмъ развитіе новыхъ городовъ отнюдь не совпадало съ распредѣленіемъ выборныхъ правъ.

При видозмѣненіи условій торговли и промышленности, одни города приходили въ упадокъ, а другіе, маловажные поселки, обращались въ могущественные и богатые центры, не имѣвшіе, однако, права на представительство. Поэтому, въ Англіи съ теченіемъ времени образовалось много такъ называемыхъ «гнилыхъ мѣстечекъ», въ которыхъ почти не было зрителей, но которыя, тѣмъ не менѣе, посылали депутатовъ въ парламентъ. Благодаря этому, явились громадныя злоупотребленія въ странѣ; богатые землевладѣльцы-лорды покупали эти мѣстечки и, пользуясь неограниченнымъ вліяніемъ, посылали свои креатуры въ нижнюю палату. Нерѣдко случалось, что одинъ лордъ владѣлъ 8—10 голосами въ палатѣ. Подъ конецъ XVIII ст. соперниками лордовъ явились богатые промышленники-торговцы, которые наживались въ Индіи и другихъ колоніяхъ Англіи (такъ называемые «набабы») и проводили своихъ кліентовъ путемъ подкуповъ. Основной причиной всѣхъ этихъ злоупотребленій было то, что почти вся земля находилась въ рукахъ лордовъ; бѣдные фермеры были въ фактической зависимости у нихъ и, конечно, подавали голосъ за того, кому протежировалъ мѣстный аристократъ. Но существовала при этомъ и хорошая сторона. Лорды, естественно, проводили въ палату людей талантливыхъ и способныхъ, а потому во второй половинѣ XVIII вѣка всѣ знаменитые депутаты-ораторы были обязаны своимъ повышеніемъ лордамъ и ихъ вліянію на «гнилыя мѣстечки». Да и сами реформаторы 1832 г. должны были прибѣгнуть къ «мѣстечкамъ» для проведенія своего билля.

Съ конца XVIII и начала XIX вѣка въ англійскомъ обществѣ происходитъ существенная перемѣна. Она возникла подъ вліяніемъ двухъ причинъ. 1-я была та, что въ теченіи XVIII ст. Англія пріобрѣла богатыя колоніи, а потому для сбыта ея произведеній открылся обширный рынокъ. Затѣмъ, многочисленныя открытія въ промышленности (Уаттъ, Аркрейтъ и т. д.) еще болѣе увеличили богатство страны, что дало возможность развиться могущественному торговому классу, который не замедлилъ заявить свои права на участіе въ правленіи.

2-я причина — это распространеніе демократическихъ идей. Французская революція произвела неотразимое впечатлѣніе на англійское общество, такъ что необходимость парламентской реформы признавалась многими, въ томъ числѣ и Питтомъ. Но войны съ Наполеономъ I и частыя внутреннія волненія произ-

вели реакцію, которая задержала реформу до 1832 г., когда благодаря усиліямъ лорда *Грея* и *Джона Росселя*, билль объ измѣненіи парламентскихъ выборовъ былъ принятъ палатами. По этому биллю, 56 гнилыхъ мѣстечекъ были лишены права посылать депутатовъ въ парламенты, 30 мѣстечекъ, имѣвшихъ менѣе 2,000 жителей, получили право посылать только одного депутата, а вакантныя мѣста были распредѣлены между новыми городами. Вездѣ былъ распространенъ однообразный избирательный цензъ, а именно, чтобъ имѣть право быть избирателемъ, нужно было имѣть домъ или лавку, или магазинъ, приносящій не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ доходу; затѣмъ, нужно было жить въ округѣ не менѣе года и платить налогъ въ пользу бѣдныхъ. За freemen было оставлено пожизненное избирательное право даже безъ ценза. Freeholders въ графствахъ могли избирать, если каждый изъ нихъ получалъ 10 фунт. стерлинг. доходу съ владѣемаго имъ участка земли, или съ арендной земли, снятой на 60 лѣтъ. Но по предложенію лорда *Чандоса* избирательное право давалось и лицамъ, арендовавшимъ землю на короткій срокъ, но съ тѣмъ, чтобъ они получали доходу не менѣе 50 фунт. стерлинг.

Но билль 1832 г. не удовлетворилъ демократическія требованія, которыя развились въ Англіи. Въ 30-хъ годахъ создалась партія «гартистовъ», требовавшихъ всеобщей и прямой подачи голосовъ. Агитація ихъ не имѣла успѣха, но избирательный вопросъ снова сталъ на очереди, ибо въ Англіи образовался ужъ серьезный элементъ рабочаго класса, не имѣвшій избирательныхъ правъ, да и самый билль 1832 г. не принесъ ожидаемыхъ результатовъ. Онъ призвалъ къ избранію средніе торговые классы, но, въ дѣйствительности, измѣнился только источникъ вліянія на выборы: прежде, то были крупные землевладѣльцы, теперь, это стали богатые фабриканты, имѣвшіе вліяніе на всю массу среднихъ классовъ. Поэтому, выборы стали соразмѣряться не съ положеніемъ страны, а съ интересами торговаго населенія. Снова стали прибѣгать къ системѣ «гнилыхъ мѣстечекъ» (такъ лордъ Пальмерстонъ былъ выбранъ депутатомъ мѣстечка Тивертонъ); снова появились подкупы, несмотря на весьма строгое ихъ преслѣдованіе. Безнравственные способы избранія достигли вскорѣ такихъ размѣровъ, что въ періодъ 1833—1853 годовъ были назначены парламентскія слѣдствія по 332 выборамъ. 82 депутата были лишены своихъ полномочій, а 76 городовъ лишились временно своихъ избирательныхъ правъ. Поэтому, въ 1854 г. *Джонъ Россель* снова внесъ въ парламентъ билль о реформѣ, но онъ не былъ принятъ по случаю Восточной

войны. Послѣ Парижскаго мира власть перешла къ противоположной партіи графа *Дерби*, но и онъ выступилъ съ проектомъ о реформѣ. То же повторилось и въ 60-хъ годахъ. Наконецъ, билль о реформѣ былъ внесенъ въ 1866 г. министерствомъ *Гладстона*, но окончательно его провелъ въ 1867 г. *Дизраэли*, получившій власть послѣ паденія кабинета Гладстона за его непопулярную внѣшнюю политику. Билль былъ дополненъ закономъ 1872 г. о тайной подачѣ голосовъ и служитъ теперь основаніемъ избирательной системѣ Англіи. Сущность этой системы заключается въ томъ, что за основаніе избирателя принятъ домохозяинъ, подъ которымъ разумѣется каждое лицо (самостоятельный владѣлецъ, арендаторъ или жилецъ), которое платитъ за свое помѣщеніе не менѣе 10 фунт. стерлинг. въ годъ.

Итакъ, въ англійскомъ законодательствѣ избирательный вопросъ шелъ путемъ эмпирическимъ.

V. Напротивъ, во Франціи избирательное право сразу сдѣлалось вопросомъ принципа, который не всегда находился въ соотношеніи съ тѣми классами, которые призывались къ выборамъ.

Конституціей 1791 г. были провозглашены принципы «Декларація правъ», признавшей суверенитетъ народа. Но тамъ же было опредѣлено, что власть свою народъ отправляетъ чрезъ представителей — короля и законодательнаго собранія. Конституція установила, во-1-хъ, цензъ, а во-2-хъ, двѣ степени выборовъ, по которымъ всѣ граждане раздѣлялись на citoyens actifs и citoyens passifs. Чтобъ быть citoyen passif нужно было имѣть 25-тилѣтній возрастъ, быть французомъ и платить прямой налогъ, равный 3-хъ-дневной заработной платѣ. Citoyens passifs участвовали въ первичныхъ собраніяхъ, которыя выбирали избирателей. Эти послѣдніе должны были удовлетворять болѣе высокому цензу, а именно—владѣть имуществомъ, дающимъ не менѣе 200 дней заработной платы доходу, или нанимать помѣщеніе, стоимостью въ 150 дней заработной платы. Отъ депутатовъ не требовалось особаго ценза, и каждый citoyen actif могъ быть имъ выбранъ. Всѣхъ депутатовъ было выбрано 745.

Но эта система не удовлетворила усилившуюся демократическую партію, и декретомъ Національнаго Конвента отъ 12-го августа 1792 г. была введена прямая и всеобщая подача голосовъ, подтвержденная конституціей 1793 г. Конституція 1795 г. воспроизвела отчасти начала 1791 г.

Законы 1817, 1820 и 1830 гг. ограничили избирательное право чрезвычайно высокимъ цензомъ, такъ что въ Іюльскую монархію только 225 тысячъ лицъ владѣло избиратель-

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

нымъ правомъ. А между тѣмъ во Франціи все болѣе и болѣе развивались идеи объ отмѣнѣ ценза и всеобщей подачѣ голосовъ. Послѣдняя была провозглашена въ 1848 году. Въ 1867 г. она была принята для выборовъ въ *Обще-германскій Рейхстагъ*.

Но принадлежитъ-ли гражданамъ, пользующимся выборнымъ правомъ, право избирать депутатовъ непосредственно, или же они должны осуществлять это право чрезъ ими избранныхъ выборщиковъ? Въ этомъ отношеніи различаются системы: *непосредственныхъ* (прямыхъ) и *двустепенныхъ* выборовъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Прямые и двустепенные выборы.

Вопросъ о пропорціональномъ представительствѣ.

I. Теоретическія разсужденія по этому поводу мы находимъ у *Токвиля*, который ссылается на примѣръ Америки. Во мнѣніи Токвиля палата депутатовъ и сенатъ Соединенныхъ Штатовъ рѣзко различаются другъ отъ друга; въ 1-й мы встрѣчаемъ неизвѣстныхъ адвокатовъ, плохихъ врачей и т. д.; во 2-мъ люди знаменитые не только въ союзѣ, но и въ Европѣ. Причину этого Токвиль видитъ въ томъ, что палата депутатовъ образуется путемъ прямыхъ выборовъ, а сенаторы избираются легислатурой каждаго отдѣльнаго штата (т.-е. сенатомъ и палатой депутатовъ). Отсюда онъ выводитъ, что въ двустепенной подачѣ голосовъ есть средство расширить политическія права на массу населенія и есть гарантія въ хорошихъ качествахъ представителей. Но не смотря на авторитетъ Токвиля, его система ни въ литературѣ, ни на практикѣ, не имѣла успѣха, потому что она не выдерживаетъ критики. Да и самый его примѣръ неудаченъ. Американскій сенаторъ есть высшее званіе и почетное лицо, послѣ президента, въ странѣ; имъ обезпечиваются федеративныя начала, а потому въ сенаторы и выбираютъ людей, выдающихся по своимъ дарованіямъ. Вообще общія разсужденія Токвиля о двусторонней системѣ не совсѣмъ убѣдительны, такъ какъ не обращено вниманія на главное условіе выборнаго права: прямую связь между избирателями и избранными, которая теряется, такъ какъ при выборахъ въ де-

путаты участвуютъ лишь избранныя коллегіи, составленныя ad hoc, составъ которыхъ случайный. Слѣдовательно, интересъ избранія выборщиковъ ослабѣваетъ, и при всеобщемъ упадкѣ интересовъ избирателей дается путь умнымъ партіямъ, которыя пускаютъ въ ходъ всѣ средства, и избраніе выборщиковъ явится дѣломъ одностороннимъ. Самая коллегія выборщиковъ не будетъ внушать довѣрія къ себѣ. *Миллъ* въ своемъ сочиненіи «О представительныхъ учрежденіяхъ» говоритъ, что система двустепенныхъ выборовъ понятна, когда выборы поручены коллегіямъ, исполняющимъ важныя государственныя функціи. Таковы, напр., коллегіи для выбора сенаторовъ. Но такія коллегіи могутъ существовать лишь въ федеральныхъ государствахъ, а рейхстаги и департаментскіе совѣты ихъ замѣнить не могутъ, ибо представители рейхстага могутъ хорошо знать мѣстныя дѣла, но не быть способными къ избранію депутатовъ.

Поэтому двустепенная система выборовъ употребляется лишь въ немногихъ государствахъ, гдѣ еще не отмѣненъ цензъ и нѣтъ всеобщей подачи голосовъ.

Такъ, въ Баваріи выборы производятся по двумъ степенямъ. Страна раздѣлена на 63 округа: въ каждомъ округѣ имѣется первоначальное собраніе, гдѣ участвуютъ всѣ неопороченные граждане, достигшіе совершеннолѣтія и платящіе одинъ изъ прямыхъ налоговъ. Эти лица избираютъ Wahlmänner, образующихъ коллегію, изъ которой выбираются депутаты.

Въ Баденѣ введена общая подача голосовъ, на каждые 200 жителей приходится одинъ—Wahlmann; округа же, съ числомъ жителей болѣе 200, дѣлятся на участки, и каждый избираетъ отъ 4 до 8 депутатовъ, но такъ, чтобъ въ округѣ не было болѣе 48 депутатовъ. Сложной системой является прусская, такъ какъ здѣсь начала двустепенныхъ выборовъ модифицируются 3-хъ классной системой. Именно, въ Пруссіи для первичнаго собранія не установлено ценза. Каждый совершеннолѣтній пруссакъ имѣетъ право участвовать въ немъ и избираетъ одного выборщика на 250 жителей. Выборщиками могутъ быть лица 3-хъ разрядовъ, смотря по величинѣ платимыхъ ими податей. Во главѣ списка избирателей округа ставится имя лица, платящаго больше всего податей, затѣмъ лицо, меньше платящее и т. д., пока не образуется сумма платимыхъ податей и не будетъ равняться $^1/_3$ всей суммы.

Эти люди составляютъ 1-й разрядъ; второй и третій разряды образуются такимъ же образомъ. Каждый разрядъ имѣетъ право на одинаковое число выборныхъ, такъ что первый раз-

рядъ сравненъ съ гораздо многочисленнѣйшимъ 3-мъ разрядомъ. Эта система часто не признавалась, такъ какъ, дѣйствительно, вноситъ характеръ акціонерной компаніи въ государственныя дѣла. Принципъ имущественнаго интереса можетъ имѣть мѣсто въ городскомъ самоуправленіи, да и тамъ многіе вопросы не могутъ интересовать крупныхъ фабрикантовъ (напр., вопросъ о народныхъ училищахъ, которыхъ они не посѣщаютъ) и будутъ приноситься въ жертву разнымъ нуждамъ лавочниковъ, магазинщиковъ и т. д.; но въ государствѣ политическіе интересы не могутъ быть измѣрены количествомъ платимой подати.

Въ Австріи система выборовъ дѣйствуетъ по закону 1873 г., который отмѣнилъ законъ 31 дек. 1867 г. Послѣдній опредѣлялъ, что рейхстагъ нижней палаты образуется въ провинціальныхъ округахъ. Этотъ федеративный принципъ непріятенъ былъ партіи централистовъ, которые желали господства нѣмецкаго элемента и подавленія мѣстныхъ правъ. Подъ вліяніемъ этой партіи и былъ изданъ законъ 1873 г., который устранилъ представительство отдѣльныхъ земель и отдѣлилъ политическіе выборы отъ мѣстныхъ, создавъ всеобщее представительство для имперіи въ лицѣ 273 депутатовъ. Но законъ не установилъ системы, по коей выборы были бы сосредоточены въ одной коллегіи изъ лицъ, имѣющихъ избирательное право; онъ создалъ представительство по общимъ группамъ, каковыхъ теперь 4: 1) депутаты отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, образующихъ въ каждой провинціи одну коллегію за исключеніемъ Галиціи, гдѣ ихъ 60, по числу депутатовъ; 2) представители торговыхъ и промышленныхъ палатъ, вотирующіе или съ горожанами, или въ отдѣльной коллегіи, и 4) сельскіе избиратели, состоящіе изъ собственниковъ земли въ предѣлахъ сельскаго общества и изъ индивидуальныхъ собственниковъ, не могущихъ быть причисленными къ крупнымъ владѣльцамъ. Сельскіе избиратели избираютъ выборщика на 500 человѣкъ.

Австрійская система болѣе удовлетворительна, чѣмъ прусская, ибо она раздѣляетъ выборныя группы не по одному признаку платежа, а по роду занятій. Ее напоминаетъ румынская система 1878 г., измѣненная въ 1883 году.

Но и противъ нее могутъ быть приведены возраженія состоящія 1) въ томъ, что масштабомъ для дѣленія на группы приняты не политическіе, а общественные интересы страны, главнымъ образомъ экономическіе; 2) чрезъ раздѣленіе на группы въ палату вносится элементъ антогонизма, который и безъ того существуетъ въ жизни, т.-е. распространяются тѣ общія

явленія, которыя не должны имѣть значенія въ политической дѣятельности.

II. Основаніе нынѣшняго представительства лежитъ на числовомъ большинствѣ, ибо управляетъ страной та политическая партія, которая получила большее число голосовъ на выборахъ. Соображенія эти вызвали теорію пропорціональнаго представительства, которое и начинаетъ прокладать себѣ дорогу. Существо его заключается въ томъ, что такъ какъ палата изображаетъ страну въ миніатюрѣ, то она должна выразить всѣ политическія направленія, по скольку они имѣютъ приверженцевъ между разными классами. Поэтому, представительство и организуется такъ, что каждая значительная партія имѣетъ пропорціональное число депутатовъ въ палатѣ. Въ результатѣ получится, что каждая партія будетъ имѣть депутатовъ для защиты своихъ интересовъ, такъ что будетъ обезпечено представительство не только большинства, но и меньшинства. Но какъ примѣнить на практикѣ идею пропорціональнаго представительства? Всѣ дѣйствующія законодательства еще держатся числовыхъ попытокъ ввести представительство пропорціональное. Остановимся на главнѣйшихъ изъ нихъ. Вообще всѣ теоріи пропорціональнаго представительства дѣлятся на двѣ группы: 1-я имѣетъ въ виду коренное измѣненіе всей системы представительства съ уничтоженіемъ избранія депутатовъ по округамъ; 2-я группа примѣняетъ пропорціональное представительство въ округахъ уже существующихъ. Къ первой группѣ относится система *С. Жюста*, развитая *Геером*ъ и *Миллем*ъ.

Идея *С. Жюста* (членъ комитета общественнаго спасенія въ 1793 г.) состоитъ въ слѣдующемъ. Вся страна является однимъ округомъ; общее количество депутатовъ опредѣляется закономъ. Каждому депутату соотвѣтствуетъ опредѣленное число голосовъ, которое получается отъ дѣленія общаго числа избирателей на число депутатовъ. Но такъ какъ въ пользу нѣкоторыхъ лицъ можетъ быть подано большее число голосовъ, то излишекъ пропадаетъ, и этимъ путемъ всякая значительная партія будетъ имѣть своего представителя. Примѣненіе системы С. Жюста является очень трудпымъ; каждому избирателю пришлось бы подать голосъ за многихъ депутатовъ (всего ихъ отъ 400 до 500 человѣкъ), что, конечно, уменьшило бы сознательность подачи голоса; при самомъ счетѣ голосовъ происходила бы масса злоупотребленій, благодаря отсутствію контроля.

Система *Геера* описана въ сочиненіи его «Объ избраніи представителей» въ 1859 г., а въ 1860 г. явилась критика

ея *Фоусеттомъ* и *Миллемъ*. Идея ея сходна съ системой С. Жюста, такъ какъ значеніе голосовъ въ ней не ограничивается однимъ кругомъ, но Гееръ округовъ не уничтожаетъ.

Избиратель можетъ подать свой голосъ за выставившаго свою кандидатуру, гдѣ бы то ни было, но излишніе голоса не пропадаютъ, избиратель во главѣ списка можетъ ставить того, кого онъ больше всего желаетъ. Если это лицо имѣетъ уже требуемое количество голосовъ, то его излишекъ переходитъ ко второму кандидату, отъ него къ третьему и т. д. Тогда каждая партія можетъ имѣть нѣсколько представителей. Веденіе всѣхъ избирательныхъ операцій предоставлено центральной коммиссіи, которая дѣйствуетъ гласно. Польза этой системы, по мнѣнію *Милля*, заключается въ томъ, что страна будетъ представлена въ лицѣ депутатовъ отъ всѣхъ группъ и партій. Поэтому связь между избирателями и депутатами сдѣлается сильнѣе, такъ какъ депутатъ явится представителемъ не опредѣленнаго числа голосовъ, а извѣстной политической партіи. Кромѣ того, партіи меньшинства будутъ имѣть за себя выдающихся представителей даже изъ другихъ партій. Затѣмъ, въ палату могутъ быть выбраны лица, не принадлежащія ни къ какой партіи, но выдающіяся по уму и имѣющія значеніе въ глазахъ всѣхъ партій, чего мы не видимъ при числовомъ представительствѣ. Тамъ депутаты избираются себѣ подобными лавочниками, филистерами и пр.; при пропорціональномъ же представительствѣ лучшія силы страны всегда соберутъ за себя достаточное количество голосовъ.

Всѣ послѣдующіе идутъ по стопамъ Геера; изъ нихъ укажемъ еще на сэра *Джона Леббока*, который образовалъ въ англійскомъ парламентѣ могучую лигу въ 170 членовъ, ратующихъ за пропорціональное представительство.

Но система Геера имѣетъ много недостатковъ какъ формальныхъ, такъ и по существу.

Къ формальнымъ недостаткамъ относится возможность злоупотребленій при счетѣ голосовъ, операціи отдѣленія лишнихъ голосовъ, могущихъ достигнуть такихъ размѣровъ, передъ которыми нынѣшніе подкупы явятся гласностью. Затѣмъ, какъ дѣйствовать при этой системѣ въ случаѣ смерти или отставки депутата? При числовомъ представительствѣ производятся дополнительные выборы; при пропорціональной же системѣ придется или собирать до 20,000 избирательныхъ голосовъ (напр., во Франціи), или передать депутатское достоинство лицу, получившему послѣ умершаго наибольшее число голосовъ; но это явится произволомъ тѣмъ болѣе, что депутатъ, являющійся кандидатомъ на

3-мъ или 4-мъ мѣстѣ, не очень можетъ нравиться избирателямъ. Другой недостатокъ системы заключается въ томъ, что ея защитники обращаютъ вниманіе лишь на то, чтобъ интересы всѣхъ партій были представлены въ палатѣ. Но это поведетъ къ громадному разнообразію и развитію партій, на изобиліе которыхъ и теперь жалуются въ Германіи и Франціи. Палата призывается къ дѣйствію, а не для теоретическихъ разсужденій. Въ демократическихъ государствахъ нельзя требовать разнообразія мнѣній; оно возможно лишь въ монархическомъ государствѣ, гдѣ палата играетъ совѣщательную роль. Различныя политическія мнѣнія и убѣжденія можно высказывать путемъ печати, ассоціаціями и т. д. Кромѣ того, пропорціональное представительство уничтожаетъ у правительства возможность опредѣленной политической программы и силу, способную провести эту программу. Потребность эта не удовлетворяется пропорціональной системой, и въ этомъ, можетъ быть, и кроется причина, почему она не выходитъ изъ робкихъ опытовъ, часто оставляемыхъ.

Такъ, въ Даніи, по конституціи 1855 г., была принята избирательная система Геера, измѣненная датскимъ математикомъ *Андре*. Въ Англіи пропорціональная система была предложена во время парламентской реформы 1867 г. *Ло* и лордомъ *Кернсомъ*.

Ло, представитель консервативной партіи, опасаясь, что въ большихъ центрахъ консерваторы потерпятъ пораженіе, предложилъ систему соединеннаго голосованія, по которой въ округахъ, гдѣ избираются нѣсколько депутатовъ, каждый избиратель вотируетъ за всѣхъ избираемыхъ. Напр., если выбирается три депутата, а избирателей 30 тысячъ, 20 тысячъ одной партіи и 10 тысячъ другой, меньшинство можетъ подать всѣ свои голоса (т.-е. 30,000 г.) за одного депутата, который и будетъ выбранъ; но это соединеніе голосовъ въ одномъ лицѣ имѣетъ то неудобство, что голоса такъ могутъ раздѣлиться, что большинство останется безъ депутата, въ особенности если другая партія дѣйствуетъ дружно. Поэтому, въ Англіи была принята система лорда Кернса, система ограничительнаго избирательства. При этой системѣ ни одинъ избиратель не можетъ вотировать за всѣхъ кандидатовъ своего округа, а только за извѣстное количество ихъ; напр., если кандидатовъ 3, то каждый избиратель подаетъ голосъ только за 2, если 5, то за 3 и т. д. Эта система была принята лишь въ 12 избирательныхъ округахъ Англіи и въ Испаніи, по избирательному закону 1878 г., во всѣхъ округахъ. Всего членовъ «конгресса», или нижней палаты 431; изъ нихъ 330 выбираются по округамъ, а остальные выбираются въ большихъ окру-

гахъ по пропорціональной системѣ. Кромѣ того, конгрессъ имѣетъ право прибавить къ своему составу 10 лицъ, въ пользу которыхъ подано не менѣе 10 тысячъ голосовъ въ разныхъ мѣстностяхъ, для того, чтобы конгрессъ имѣлъ не только въ своемъ составѣ лицъ, пользующихся мѣстнымъ вліяніемъ, но дѣйствительно знаменитостей, которыхъ отсутствіе въ палатѣ было бы вредно. Эта же система принята въ Восточной Румеліи.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Формы и порядокъ выборовъ.

I. Въ настоящее время практикуются двѣ системы выборовъ: по спискамъ (scrutin de liste) и индивидуальные (scrutin individuel). При *индивидуальной* системѣ, страна раздѣляется на столько избирательныхъ округовъ, сколько въ ней есть депутатовъ. Если эти округи совпадаютъ съ административными границами, тогда законъ опредѣляетъ, что на каждаго депутата полагается, напр., 100,000 жителей; въ округахъ, излишекъ которыхъ превосходитъ $^1/_2$ нормы, избирается 2 депутата. Тогда каждый избиратель подаетъ голосъ за одно лицо.

При *системѣ списковъ*, страна раздѣляется на округи большихъ или меньшихъ размѣровъ, равные, напр., департаменту, которые избираютъ нѣсколькихъ депутатовъ каждый. Такъ, въ Италіи — 508 депутатовъ, избираемыхъ въ 135 округахъ, въ Испаніи на нѣкоторые округа приходится до 8 депутатовъ и т. д. Каждый избиратель въ своемъ округѣ подаетъ голосъ за нѣсколькихъ депутатовъ, которые и избираются огуломъ въ одномъ спискѣ. Отсюда ясно, что каждому избирателю предоставляется возможность руководиться интересами той партіи, къ которой онъ принадлежитъ.

Разсмотримъ теперь политическое значеніе обѣихъ системъ. Scrutins individuels, какъ это доказывалъ *Гамбетта* въ 1881 г., 1) усиливаютъ возможность мѣстнаго вліянія, такъ какъ все государство разрывается на мелкіе округа, въ которыхъ лица богатыя и вліятельныя пользуются своимъ преимуществомъ, чтобъ произвести давленіе на мѣстное населеніе. При scrutins de liste, голоса подаются не за мѣстную знаменитость, а за лицо, извѣстное во всемъ департаментѣ. 2) Scritins de liste предполагаютъ,

болѣе высокія качества для избираемаго, чѣмъ scrutins individuels; 3) при выборахъ по спискамъ, возможно вліяніе политическихъ партій и идей, тогда какъ индивидуальные выборы будутъ довольно безличны; 4) въ палатѣ, при системѣ списковъ, возможно образованіе значительнаго, или, по крайней мѣрѣ, компактнаго большинства, которое, при scrutins individuels, можетъ быть составлено только случайно, или искусственными мѣрами. Такимъ образомъ, вообще система списковъ имѣетъ за себя много данныхъ, но до сихъ поръ обѣ системы примѣняются въ одинаковой степени.

Дѣйствительно, не смотря на всѣ свои достоинства, система scrutins de liste трудно примѣнима, въ особенности, тамъ, гдѣ избирательныя права расширены на значительную массу населенія. Французскій крестьянинъ, напр., знаетъ лицъ, живущихъ въ его commune; но онъ станетъ въ тупикъ, когда ему предложатъ выбрать 3—4 депутатовъ изъ кандидатовъ всего департамента: ясно, что онъ будетъ руководиться чужимъ вліяніемъ. Поэтому, если одна изъ величайшихъ опасностей scrutins individuels заключается въ усиленіи мѣстнаго вліянія, то при scrutins de liste развивается сосредоточіе всѣхъ выборовъ въ рукахъ одной главной политической партіи. Scrutin de liste возстановленъ теперь во Франціи.

II. Какъ бы не были избраны депутаты, полномочія ихъ всегда срочны.

Этотъ вопросъ имѣетъ большую важность въ представительныхъ государствахъ съ двухъ сторонъ. Отъ степени продолжительности депутатскихъ полномочій зависитъ возможность для исполнительной власти осуществленія политической программы правительства, что требуетъ извѣстнаго времени, такъ что это требованіе говоритъ въ пользу продолжительнаго срока депутатскихъ полномочій. Но, съ другой стороны, слишкомъ долгій срокъ обратилъ бы палату депутатовъ въ олигархическое учрежденіе, которое пользовалось бы своею властью, не обращая вниманія на общественное мнѣніе. Примиреніе этихъ противоположныхъ требованій и устанавливается срокомъ депутатскихъ полномочій, который не слишкомъ кратокъ, чтобъ дать возможность министерству привести въ исполненіе свою программу, и не слишкомъ длиненъ, чтобъ не установилась диктатура собранія. Срокъ этотъ опредѣляется различно въ разныхъ государствахъ.

Наиболѣе продолжителенъ онъ въ Англіи, именно—семилѣтній. Вопросъ этотъ тамъ возникъ въ XVII ст., когда былъ

установленъ принципъ періодическаго созыва парламента. До XVII стол. парламентъ сзывался по желанію короля ad hoc, ad ferendum consilium для полученія субсидіи и ограничивался одной сессіей; но послѣ революціи 1688 г., періодическое созваніе парламента было возведено въ принципъ, именно Вильгельмъ III опредѣлилъ 3-хъ лѣтній срокъ, который былъ замѣненъ 7-ми лѣтнимъ при Георгѣ I.

Въ германскомъ рейхстагѣ срокъ депутатскихъ полномочій равенъ 3—мъ годамъ, въ другихъ государствахъ онъ больше, за исключеніемъ демократическихъ республикъ, гдѣ онъ равенъ 2-мъ годамъ.

Разсмотримъ теперь, какимъ порядкомъ возобновляютъ депутаты свои полномочія.

Возобновленіе можетъ быть интегральное, когда вся палата избирается вновь, или частичное.

Противъ интегральной системы говоритъ то обстоятельство, что общіе выборы всей палаты круто и рѣзко измѣняютъ политическій ея характеръ; министерское большинство можетъ быть подавлено противной партіей. Напротивъ, при системѣ «частичнаго обновленія» палата будетъ видоизмѣняться по частямъ, а значитъ, и политика правительства будетъ постепенно измѣнять свой характеръ; затѣмъ, при интегральной системѣ, страна во время выборовъ находится въ такомъ возбужденномъ состояніи, что не рѣдко изъ выборной агитаціи рождаются серьезные безпорядки, тогда какъ, при частичной системѣ, агитація ограничится извѣстной лишь частью страны.

Но противъ этихъ доводовъ можно привести нѣкоторыя практическія возраженія. Рѣзкая перемѣна политики страны не представляетъ большой опасности для представительныхъ учрежденій, чѣмъ постепенное ея измѣненіе, которое раздражаетъ палату. Затѣмъ, компактное большинство гораздо предпочтительнѣе тому шаткому большинству, которымъ располагаетъ министерство при частичномъ обновленіи. Что касается до опасности агитаціи, то она не уменьшается при частичной системѣ, а напротивъ, страна все время страдаетъ, такъ сказать, перемежающейся лихорадкой, изнуряющей ее болѣе, чѣмъ одновременное, краткое возбужденіе умовъ. Система частичнаго обновленія и безъ того существуетъ въ палатѣ силою вещей, потому въ теченіи 4—5 лѣтъ депутатскихъ полномочій, очень многіе депутаты покидаютъ палату по старости, болѣзни, или умираютъ. Такъ, во Франціи Assemlée Nationale, состоявшая въ началѣ 1871 г. изъ 735 депутатовъ, ко 2-му іюлю того же

года лишилась 102 депутатовъ. Конечно, это случай исключительный, но онъ показываетъ, что въ теченіи депутатскаго срока частичное обновленіе палаты фактически существуетъ.

Поэтому, въ большинствѣ европейскихъ державъ выработана интегральная система, за исключеніемъ лишь мелкихъ государствъ: Саксоніи, Вюртемберга, Бадена, гдѣ установлена система частичнаго обновленія.

Такъ въ Саксоніи депутаты избираются на 6 лѣтъ, а каждые 2 года $^1/_3$ выбываютъ.

Во Франціи систему частичнаго обновленія пытались примѣнить по хартіи 1814 г. Хартія эта содержитъ всевозможныя гарантіи консервативной партіи и въ томъ числѣ правило, что каждый годъ $^1/_5$ часть палаты выбываетъ. Но опытъ показалъ всю несостоятельность этой системы, и при Карлѣ X министерство *Виллеля* перешло къ системѣ «loi du double vote» и интегральному обновленію въ томъ разсчетѣ, что ему удастся составить правительственное большинство, но результаты выборовъ оказались иные, и Виллель палъ.

Министерство *Мартиньяка* и *Полиньяка* встрѣтило дѣятельную оппозицію въ палатѣ, да вскорѣ и сама монархія Карла X рухнула.

III. Перейдемъ теперь къ вопросу о выборныхъ правахъ въ собственномъ смыслѣ, т.-е. къ тѣмъ условіямъ, при которыхъ отдѣльные граждане могутъ участвовать въ выборахъ, и къ тѣмъ условіямъ, которымъ должны удовлетворять желающіе быть выбранными.

Первыя условія называются *активными*, вторыя—*пассивными*.

Отрицательными условіями называются тѣ, которыя препятствуютъ лицу участвовать въ выборахъ.

Положительными условіями называются тѣ, наличность которыхъ требуется для того, чтобъ лицо могло участвовать въ выборахъ.

Впрочемъ, и отрицательныя условія могутъ быть выведены изъ нѣкоторыхъ требованій: обладанія гражданскою честью и добрымъ именемъ. Отсюда вытекаетъ, что лишаются права участія въ выборахъ лица, осужденныя судомъ къ тяжкимъ наказаніямъ съ лишеніемъ правъ, въ силу судебнаго приговора; лица, подвергнутыя суду исправительному, когда самъ законъ приговариваетъ ихъ къ лишенію выборныхъ правъ; наконецъ, приговоренные къ высшимъ наказаніямъ, но въ силу смягчающихъ обстоятельствъ отбывающіе наказаніе низшее, тоже лишаются выборнаго права.

Лица, приговоренныя къ низшимъ наказаніямъ, но по ка-

честву преступленія лишающіяся довѣрія, которымъ должны пользоваться избиратели (какъ-то: за воровство, мошенничество, растрату чужаго имущества и т. д.), тоже не допускаются къ выборамъ. Къ этой же категоріи Бельгійскій законъ относитъ содержателей публичныхъ и игорныхъ домовъ, бродягъ, просящихъ милостыню. Наконецъ, лишаются права выбора лица, совершившія преступленія противъ закона о выборахъ, или навсегда, или на извѣстный срокъ.

Затѣмъ, лица, объявленныя несостоятельными должниками, или имѣнія которыхъ взяты въ опеку, устраняются отъ избирательства.

Не допускаются къ выборамъ и лица, получающія вспомоществованіе изъ общественной казны.

Наконецъ, отъ выборовъ устранены лица, находящіяся въ услуженіи (état de domesticité).

Таковы отрицательныя условія, существующія при выборахъ.

Кромѣ того, нѣкоторыя лица, въ силу ихъ общественнаго положенія, не могутъ участвовать въ выборахъ. Сюда относятся военные. Тѣ условія военной службы, которыя требуютъ строгой дисциплины, несовмѣстимы со свободой избирательныхъ правъ; поэтому, французскій законъ справедливо говоритъ, что «aucune force armée ne peut délibérer». Германскій законъ также исключаетъ изъ числа избирателей тѣхъ, которые находятся «bei der Fahne»; законъ 1869 г. гласитъ, что «лица, находящіяся на дѣйствительной военной службѣ, а не въ запасѣ или въ ополченіи, не могутъ принять участія въ выборахъ».

Наконецъ, греческая конституція, въ силу закона «несовмѣстимости» (incompatibilité), устраняетъ отъ выборовъ духовенство. Отъ этихъ условій должно отличать условія положительныя, наличность которыхъ необходима при участіи въ выборахъ.

Сюда относятся: 1) *возрастъ*. Извѣстная зрѣлость при отправленіи избирательныхъ правъ еще болѣе необходима, чѣмъ при самостоятельномъ веденіи гражданскихъ дѣлъ. Поэтому, всѣ государства ставятъ 20-ти-лѣтній возрастъ какъ minimum при отправленіи выборныхъ правъ; нѣкоторыя же государства повышаютъ его до 25 и даже до 30 лѣтъ.

2) *Полъ*. Выборными лицами могутъ быть только лица мужескаго пола; не смотря на многократныя попытки допущенія женщинъ къ выборамъ, всѣ государства Европы держатся этого правила.

3) *Условія осѣдлости* въ той мѣстности, въ которой избиратель осуществляетъ свои права. Правило это совершенно

вѣрно, такъ какъ лицо должно быть связано съ извѣстной общиной мѣстными интересами, а потому при мѣстныхъ выборахъ и установленъ долгій срокъ осѣдлости. Но при выборахъ общеполитическихъ мы должны стать на другую точку зрѣнія: избиратель долженъ руководствоваться обще-государственными интересами, и голосъ гражданина долженъ имѣть значеніе всюду, гдѣ бы онъ ни находился. Но, конечно, въ практическомъ быту свобода эта должна быть ограничена по условіямъ производства выборовъ. Отсутствіе предварительнаго водворенія повлечетъ весьма важныя злоупотребленія; лица, не имѣющія нигдѣ постояннаго мѣстопребыванія, будутъ подавать голосъ, гдѣ имъ вздумается, и могутъ подать его нѣсколько разъ. Поэтому, всѣ законы считаютъ условіе осѣдлости однимъ изъ существенныхъ требованій избирателя. По французскому закону къ выборамъ допускаются лишь тѣ лица, которыя занесены въ списки послѣ $^1/_2$-годичнаго пребыванія въ общинѣ. Государства, гдѣ введенъ избирательный цензъ, повышаютъ этотъ срокъ до одного года. Такъ, въ Англіи къ выборамъ допускаются только тѣ граждане, которые въ теченіи года безнедоимочно платили налогъ въ пользу бѣдныхъ.

4) *Условіе національности*, т.-е. въ выборахъ могутъ принять участіе только граждане государства, ибо лишь они связаны съ интересами страны.

Таковы общія условія, которыя требуются отъ всякаго избирателя во всѣхъ странахъ.

IV. Перейдемъ теперь къ *особеннымъ* условіямъ, существующимъ въ странахъ, гдѣ нѣтъ всеобщей подачи голосовъ,—т.-е. къ *цензу*.

Цѣль установленія ценза состоитъ въ томъ, что выборное право ограничивается кругомъ лицъ, имѣющихъ достаточное экономическое благосостояніе, въ томъ предположеніи, что только они могутъ отправлять политическія обязанности.

Всѣ системы ценза раздѣляются на 3 вида: 1) отъ избирателей требуется *доказательство* извѣстнаго *дохода*, получаемаго ими, или съ имущества, или ихъ трудами.

2) Отъ избирателей требуется *уплата прямыхъ налоговъ*, падающихъ на имущество.

3) Система *оцѣнки имущества* избирателей; эта послѣдняя примѣняется лишь въ немногихъ государствахъ.

Эти 3 системы употребляются во всѣхъ государствахъ, или въ чистомъ видѣ, или въ извѣстной комбинаціи.

Разсмотримъ примѣненіе ихъ къ отдѣльнымъ государствамъ и начнемъ съ Англіи

Въ прежнее время въ Англіи различались избиратели отъ графствъ и избиратели отъ городовъ. Подъ городскими избирателями разумѣлись двѣ категоріи: 1) избиратели отъ городовъ, пользовавшихся правами мѣстнаго самоуправленія и имѣвшихъ право посылать депутатовъ въ парламентъ; 2) избиратели городовъ, не имѣвшихъ муниципалитета, но посылавшихъ депутатовъ. Для того, чтобы быть избирателемъ, должно владѣть недвижимымъ имуществомъ въ городѣ, приносящимъ доходу не менѣе 10 фунт. стерл. въ годъ, или же занимать помѣщеніе самостоятельно (а не въ сообществѣ съ другими) съ платою тоже не менѣе 10 фунт. стерл. Сверхъ того, въ теченіи послѣдняго года отъ 31 іюля нужно платить налогъ въ пользу бѣдныхъ.

Въ графствахъ избирательный цензъ, по закону 1867 г., для freeholders остался безъ измѣненія — въ 40 шиллинговъ дохода. Для прочихъ же гражданъ цензъ опредѣленъ 1) для собственниковъ земли, или долгосрочныхъ арендаторовъ, въ 5 фунт. стерл. ежегоднаго дохода, 2) для арендаторовъ на краткій срокъ ежегодный доходъ не менѣе 12 фунт. стерл. Кромѣ того, лица, занимающія самостоятельныя помѣщенія, суть также избиратели. Билль *Гладстона* распространилъ избирательное право и на сельскихъ рабочихъ.

2-я система практикуется въ Нидерландахъ и Бельгіи. Въ Нидерландахъ цифра прямаго налога установлена не одинаково для всѣхъ, а сообразно степени населенія городовъ. Страна раздѣлена на извѣстные разряды, при чемъ для каждаго опредѣленъ извѣстный размѣръ прямыхъ налоговъ, отъ 20 до 160 флориновъ, который требуется отъ желающихъ быть занесенными въ избирательные списки.

Въ Бельгіи для всей страны существуетъ однообразный цензъ въ 42 франка въ годъ.

Въ Баваріи желающій быть избирателемъ долженъ платить одинъ изъ 4-хъ прямыхъ налоговъ (подоходный, съ имущества и т. д.), цифра котораго, однако, не постоянна.

Въ Испаніи, по закону 1878 г., избирателями являются лица, платящія, или 25 pecetta въ годъ прямыхъ налоговъ, или 50 франковъ промышленнаго налога въ теченіи 2-хъ лѣтъ.

Въ Италіи общій цензъ платежа прямыхъ налоговъ опредѣленъ въ 20 лиръ. Кромѣ того, по закону 1882 г., ему равносильнымъ является извѣстный эквивалентъ, или въ видѣ платы за помѣщеніе (разной, смотря по общинѣ), или въ видѣ аренд-

ной платы. Этотъ же законъ вводитъ въ составъ избирателей лицъ, освобожденныхъ отъ ценза, достойныхъ по образованію или общественному положенію, хотя въ общемъ числѣ они не составляютъ значительной суммы.

Законы Португаліи и Бразиліи, кромѣ ценза, установляютъ еще одно требованіе, а именно—умѣнье читать и писать.

Правило это, однако, возбуждаетъ сомнѣніе въ своей цѣлесообразности. Безспорно, что грамотность обусловливаетъ возможность ознакомленія съ гражданскими и политическими правами страны; но требованіе это можетъ имѣть практическое значеніе лишь въ томъ случаѣ, если лицо, по выходѣ изъ начальной школы, будетъ имѣть возможность продолжать свое образованіе, а въ такомъ случаѣ необходимо обязать государство къ устройству безплатныхъ или, по крайней мѣрѣ, недорогихъ школъ. При отсутствіи же этихъ требованій, страна лишается весьма желательнаго и полезнаго избирательнаго элемента, а именно — сельскаго, который, конечно, болѣе развитъ въ практическомъ быту, чѣмъ городскіе, болѣе образованные, классы. Поэтому, французскій законъ совершенно справедливо отвергаетъ требованіе грамотности при suffrage universel.

Въ другихъ государствахъ правило это не имѣетъ значенія. Такъ, въ Германіи при развитіи школъ $^0/_0$ неграмотныхъ очень незначителенъ (напр., въ Саксоніи $4^0/_0$).

Въ Англіи вообще пассивныхъ условій нѣтъ. Даже многія положительныя условія не соблюдаются во всей своей строгости; такъ, *Фоксъ* былъ выбранъ депутатомъ 19-ти лѣтъ.

За то въ другихъ государствахъ возрастный цензъ очень высокъ, въ особенности въ Пруссіи, гдѣ онъ равенъ 30 годамъ.

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію условій, препятствующихъ лицу быть выбраннымъ въ депутаты.

Общимъ правиломъ является то положеніе, что лица, не удовлетворяющія избирательнымъ правамъ, не могутъ быть выбраны въ депутаты. Кромѣ того, другія условія вытекаютъ изъ тѣхъ соображеній, что 1) депутаты, для хорошаго исполненія своихъ обязанностей, должны быть независимы отъ правительства, и 2) чтобъ они сами своимъ положеніемъ не вліяли на успѣхъ выборовъ.

Такъ, лица, состоящія на государственной службѣ, получающія жалованье изъ государственной казны, находятся въ зависимости отъ правительства. Лица, занимающія административныя должности, могутъ имѣть вліяніе на ходъ выборовъ. Независимо отъ этого, и лица, состоящія въ судебномъ вѣдомствѣ, должны

быть устранены отъ депутатскихъ обязанностей, потому что, если суды и не служатъ орудіемъ правительства, то было бы неудобно вмѣшивать судейскій элементъ въ раздоръ политическихъ партій; это понизило бы качество судебныхъ приговоровъ. Поэтому, всѣ государства и считаютъ общимъ правиломъ, что лица, занимающія государственныя, административныя и судебныя должности, устраняются отъ выбора въ депутаты. Но, въ практическомъ примѣненіи этого принципа, нужно имѣть въ виду нѣкоторые оттѣнки въ условіяхъ отношеній служащихъ къ правительству. Съ этой точки зрѣнія, условія, воспрещающія лицамъ выставлять свои депутатскія кандидатуры, раздѣляются на два рода: 1) нѣкоторыя лица объявляются не участвующими въ выборахъ въ абсолютномъ смыслѣ, т.-е. выборы ихъ признаются юридически ничтожными; 2) лица, которыя не могутъ занимать депутатскія должности по несовмѣстимости ихъ съ извѣстными функціями общественными и государственными. Юридическій смыслъ этого принципа состоитъ въ томъ, что лица этой категоріи могутъ быть избраны, но послѣ выборовъ они должны избрать, или депутатскія полномочія, или государственныя должности (это такъ наз. «оптація»).

Разсмотримъ эти категоріи подробнѣе. Къ лицамъ 1-й категоріи относятся, прежде всего, военные. По закону французской конституціи 1875 г., всѣ военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ, въ какомъ бы то ни было чинѣ арміи или флота, «sont inéligibles». Правило это не распространяется на лицъ, состоящихъ въ запасѣ, или отставкѣ. Тоже говоритъ и законъ Германской имперіи. Такое же условіе ставитъ итальянское правительство относительно духовенства, политическое вліяніе котораго ему не желательно. Къ этой категоріи также нужно отнести лицъ, стоящихъ въ обязательныхъ отношеніяхъ съ казной: подрядчиковъ, поставщиковъ, получившихъ концессію и пр. Въ Англіи по этому поводу разбирался вопросъ, можетъ ли кредиторъ государства быть избраннымъ въ парламентъ? Парламентъ рѣшилъ, что кредиторъ не находится въ зависимости отъ государства, а наоборотъ, финансовое управленіе у него находится, состоитъ въ зависимости, а потому утвердилъ выборъ Ротшильда. 2-я категорія лицъ весьма разнообразна, и относительно ея, правительства разныхъ государствъ дѣйствуютъ различно. Французскій законъ 1875 г. установилъ то общее правило, что «всѣ лица, занимающія должности, оплачиваемыя государственной казной, не могутъ ихъ совмѣщать съ депутатскими полномочіями, и въ случаѣ избранія ихъ, должны сдѣлать выборъ». Способы,

которыми этотъ выборъ производится, различны: нѣкоторыя государства требуютъ прямаго заявленія отъ избраннаго лица; по французскому же закону, всякое должностное лицо, избранное въ депутаты и не отказавшееся отъ этого въ теченіи 8-ми дней, считается вышедшимъ въ отставку. Но въ числѣ должностныхъ лицъ существуютъ и такія, которыя, по свойству занимаемыхъ ими должностей, имѣютъ близкое отношеніе къ парламентской дѣятельности и которыхъ даже желательно имѣть членами парламента.

Такова въ Англіи должность министра. Всѣ бюрократическія обязанности лежатъ на директорѣ департамента, который и не мѣняется, не смотря на перемѣну политики. Напротивъ, всѣ министры суть члены парламента, а первый лордъ казначейства выбирается всегда изъ нижней палаты. Тоже мы видимъ въ другихъ государствахъ, за исключеніемъ тѣхъ, гдѣ исполнительныя и законодательныя функціи власти строго раздѣлены. Такъ, въ Норвегіи члены Государственнаго Совѣта не имѣютъ мѣста даже въ стортингѣ. Въ одномъ разрядѣ съ политическими должностями должно поставить посланниковъ, чрезвычайныхъ министровъ и другихъ дипломатическихъ агентовъ. Во Франціи къ нимъ же причислены префектъ Сенскаго Департамента и мэръ города Парижа.

Сюда же относятся должности, имѣющія болѣе общественное значеніе, напр., высшее духовенство.

Наконецъ, къ этому же разряду должно отнести и ученыхъ, профессоровъ, которые обыкновенно засѣдаютъ въ парламентѣ какъ депутаты отъ университетовъ, или ученыхъ корпорацій. Цѣлая категорія лицъ устраняется отъ избранія въ депутаты только относительно, т.-е. въ томъ округѣ, гдѣ они по своей должности имѣютъ вліяніе на выборы; слѣдоват., принципъ несовмѣстимости распространяется только на мѣсто ихъ служенія. Сюда относятся: архіепископы и епископы въ своихъ епархіяхъ, ректоры академій, инспекторы начальныхъ училищъ и т. д.

Въ Германіи, по общему принципу, должностныя лица пользуются правомъ избранія, ибо здѣсь чиновничество является наиболѣе интеллигентнымъ классомъ; при хорошей административной системѣ, оно пользуется всеобщимъ довѣріемъ, такъ что, при введеніи конституціи, должностныхъ лицъ выбирали очень охотно.

Но первоначальный проектъ конституціи 1867 г. желалъ исключить должностныхъ лицъ изъ списка избираемыхъ. Особенно на этомъ настаивалъ князь *Бисмаркъ*. Аргументы его за-

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

ключались въ слѣдующемъ: «Въ конституціонныхъ государствахъ»— говорилъ Бисмаркъ—«требуется установленіе возможно большей дисциплины въ административной іерархіи, ибо министры отвѣтственны передъ палатами за состояніе своихъ частей. Введеніе же чиновничества въ палатѣ способно поколебать эту дисциплину».

Но проектъ Бисмарка не былъ принятъ, ибо ни въ Пруссіи, ни въ другихъ Германскихъ государствахъ, министерство не существуетъ при Рейхстагѣ, значитъ, оно не отвѣтственно. Устраненіе должностныхъ лицъ, по выраженію *Вебера*, «устранило бы науку». Поэтому, должностныя лица не только были допущены въ парламентъ, но даже было опредѣлено, что для принятія депутатскихъ полномочій чиновнику не нужно спрашивать ни разрѣшенія начальства, ни отпуска. Принципъ этотъ имѣетъ свое ограниченіе, а именно, депутатъ, не занимавшій государственной должности, а получившій ее послѣ избранія, подвергается перезбранію въ томъ соображеніи, что такой депутатъ могъ поступиться нѣкоторыми своими обязанностями, чтобъ занять важную должность.

V. Перейдемъ теперь къ осуществленію выборнаго права, т.-е. къ самой выборной операціи.

Вопросы, касающіеся отправленія выборовъ, весьма сложны, ибо при процедурѣ выборовъ должно быть обезпечено свободное и сознательное избраніе депутатовъ.

Избраніе совершается обыкновенно по округамъ. Однимъ изъ важныхъ условій самостоятельности и независимости порядка выборовъ является постоянство избирательнаго округа, такъ какъ только въ этомъ случаѣ избиратели данной мѣстности могутъ узнать другъ друга, тѣмъ болѣе, что для выборовъ требуется предварительная провѣрка списка избирателей.

Если округа должны быть постоянны, обезпечены отъ всякихъ случайностей, то естественно предоставить раздѣленіе страны на округи законодательной власти. Это правило дѣйствуетъ почти повсемѣстно.

Въ правленіе Наполеона III это право было предоставлено исполнительной власти, т.-е. администраціи, которая и пользовалась ею въ весьма широкихъ размѣрахъ.

Но округа не должны быть безусловно постоянны. Такъ, въ Бельгіи, Баваріи и Америкѣ, гдѣ основой представительства является народонаселеніе, округа постепенно измѣняются, благодаря постоянному приросту народонаселенія. Въ Америкѣ каждыя 10 лѣтъ производится народная перепись, и, сообразно

этому, первоначальное распредѣленіе 1 депутата на 30.000 жителей въ настоящее время возросло до отношенія 1 къ 25.000.

Въ Англіи число депутатовъ постоянное, а именно 658. До билля о реформѣ 1832 г. распредѣленіе округовъ было одинаковое и заранѣе опредѣленное обычаемъ. Но когда условія избирательной реформы измѣнились, то и округи измѣнились въ своемъ составѣ. Но до послѣдняго времени существовало еще много аномалій; такъ, по исчисленію *Дилька* въ 1873 г., оказывается, что $^1/_2$ депутатовъ избирается 500 тысячами голосовъ, а другая половина—2-мя милліонами. Реформа *Гладстона* по избирательному вопросу, распредѣлила правильнѣе выборные округа.

2-мъ вопросомъ при выборной операціи является вопросъ о составленіи списковъ, т.-е. регистрація тѣмъ лицамъ, которыя могутъ быть избраны и должны быть занесены въ списки. Этотъ вопросъ очень важенъ, такъ какъ лицо можетъ участвовать въ выборахъ, только если оно занесено въ списокъ, хотя бы оно и обладало всѣми условіями для того, чтобы быть избирателемъ и депутатомъ.

Прежде всего намъ нужно разобрать вопросъ о постоянныхъ спискахъ въ отличіе отъ составленія ихъ на каждые выборы отдѣльно. Если списки составлены ad hoc, то злоупотребленія со стороны партій или администраціи являются весьма возможными, такъ какъ составленіе временныхъ списковъ требуетъ извѣстной скорости, при которой весьма трудно услѣдить за ошибками. Поэтому, большинство европейскихъ конституцій постановляетъ, что списки должны быть постоянными съ ежегодными ревизіями, что необходимо для того, чтобы вносить въ списокъ лицъ, вступившихъ въ избирательныя права, и вычеркивать оттуда выбывающихъ.

2-й вопросъ есть тотъ: кому поручить составленіе выборныхъ списковъ? Тутъ возможны 2 системы: 1) списки составляются мѣстными административными властями; 2) составленіе списковъ поручается судебной власти. Предоставленіе составленія списковъ административной власти представляетъ нѣкоторыя опасенія въ отношеніи правильности и безпристрастія, ибо, при вліяніи администраціи на ихъ составленіе, возможны злоупотребленія, которыя не могутъ быть устранены такъ легко, какъ при составленіи судебной властью. Вопросъ этотъ нельзя, однако, рѣшить общимъ образомъ. Въ странахъ, гдѣ развито мѣстное самоуправленіе, гдѣ администрація является выборною, или независимою отъ правительства, и надзоръ за нею ввѣренъ общимъ судамъ,

какъ, напр., въ Англіи, тамъ можетъ быть передано составленіе списковъ административной власти. Но въ государствахъ, въ въ которыхъ господствуютъ налоги бюрократической іерархіи, составленіе списковъ мѣстною администраціею является опаснымъ, такъ какъ на нее могутъ имѣть вліяніе высшіе центральные органы. Поэтому, тамъ списки составляются мѣстными властями совокупно съ судебными. Но какимъ образомъ разрѣшается этотъ вопросъ въ отдѣльныхъ государствахъ?

Въ *Англіи* составленіе списковъ поручается надзирателямъ за бѣдными, ибо плата за бѣдныхъ и есть одно изъ условій выбора. Поэтому, надзиратель публикуетъ списокъ въ установленный срокъ, дабы всѣ лица, могущія быть внесенными, представили свои доказательства; провѣренные списки выставляются на всеобщее свѣдѣніе, а жалобы на неправильное составленіе списковъ разсматриваются въ послѣдней инстанціи Высшаго королевскаго суда по отдѣленію тяжебъ.

Во *Франціи* составленіе списковъ поручается мэру, а жалобы на неправильность ихъ приносятся мѣстному судьѣ; рѣшеніе его можетъ быть обжаловано въ мѣстный трибуналъ 1-й инстанціи, а кассаціонныя жалобы приносятся въ кассаціонный судъ по гражданскимъ дѣламъ.

Въ *Германіи* списки составляются мѣстнымъ муниципалитетомъ, а въ городахъ—бургомистромъ съ правомъ обжалованія въ инстанціонномъ порядкѣ.

По *Испанскому* закону 1878 г. составленіе списковъ поручено судьѣ низшаго судебнаго округа съ тѣмъ, что внесеніе новыхъ лицъ въ списокъ можетъ состояться только по приведеніи доказательствъ избирательнаго права въ судебномъ порядкѣ. Каждое заинтересованное лицо можетъ принести жалобу въ инстанціонномъ порядкѣ. Тѣже правила существуютъ и въ *Бразиліи*.

По *Греческому* закону 1877 г. списокъ составляется мѣстной общинной властью, гдѣ участвуетъ и судья, но на ея рѣшенія могутъ быть приносимы жалобы въ трибуналъ 1-й инстанціи. Такимъ образомъ, здѣсь участіе судебной власти является двоякимъ: 1) непосредственное, при составленіи списковъ, 2) по разсмотрѣнію жалобъ.

Теперь возникаетъ вопросъ: кому поручается руководство выборами, кто президентъ избирательнаго бюро? Въ *Англіи* къ этому моменту выборовъ примѣняется судебная власть, а именно, наблюденіе за производствомъ выборовъ поручается кому-либо изъ корпораціи адвокатовъ. Эти лица назначаются ассизными судьями, которые объѣзжаютъ судебный округъ, причемъ они не

имѣютъ права быть выбранными въ своемъ округѣ въ теченіи 18-ти мѣсяцевъ.

Во *Франціи* производство выборовъ поручается мѣстной административной власти, а для счета голосовъ назначаются особые счетчики.

Въ *Бельгіи* кандидатамъ въ депутаты предоставлено право выставлять свидѣтелей для счета голосовъ. Всѣ избирательныя операціи ввѣрены особому бюро, состоящему изъ лицъ мѣстной администраціи и лицъ судебнаго вѣдомства; такъ, предсѣдательство въ этомъ бюро поручается предсѣдателю трибунала 1-й инстанціи.

Въ *Греціи* въ избирательное бюро командируется особое лицо судебнаго вѣдомства.

Участіе судебной власти въ избирательныхъ операціяхъ является одной изъ существенныхъ гарантій правильности выборовъ.

Жалобы на неправильные выборы приносятся судебнымъ установленіямъ, если вопросъ касается отдѣльныхъ лицъ; но окончательное сужденіе о правильности выборовъ предоставлено палатамъ. Постановленіе это имѣетъ обоюдоострый характеръ: съ одной стороны, имъ обезпечивается полная независимость палатъ, иначе составъ ихъ зависѣлъ бы отъ усмотрѣнія административной и судебной власти, съ другой — оно является опаснымъ политическимъ орудіемъ палаты, такъ какъ можетъ кассировать выборы лицъ, противныхъ господствующей партіи, хотябы они и были произведены правильно. Однако большинство европейскихъ государствъ, въ виду политическихъ соображеній, предоставляетъ окончательное сужденіе о правильности выборовъ на усмотрѣніе палатъ.

Такъ, въ Англіи жалобы на неправильные выборы въ послѣдней инстанціи приносятся Высшему вестминстерскому суду, но парламентъ самъ приступаетъ къ провѣркѣ депутатскихъ полномочій, и если представляется внѣшній поводъ, напр., заявленіе о подкупахъ, то онъ назначаетъ парламентское слѣдствіе для провѣрки обвиненій и можетъ кассировать выборы и лишить округъ права посылать депутатовъ.

Во Франціи для провѣрки депутатскихъ полномочій (vèrification des pouvoirs) палата раздѣляется на бюро, или простыя отдѣленія; въ сенатѣ ихъ 9, въ нижней палатѣ 11. И только послѣ того, какъ полномочія абсолютнаго большинства депутатовъ окажутся правильными, палата считается конституированной; въ кассированныхъ же округахъ производятся дополнительные выборы.

VI. Для того, чтобъ выборы могли происходить сознательно, избиратели каждаго округа должны условиться, согласиться относительно тѣхъ лицъ, которыхъ они желаютъ имѣть депутатами, иначе голоса разобьются до того, что никто не будетъ выбранъ. Цѣль эта, по общему правилу, достигается тѣмъ, что лицо, желающее быть депутатомъ, 1) выставляетъ заявленіе о своей кандидатурѣ, 2) обнародываетъ политическую программу, которой онъ будетъ держаться, и въ 3-хъ) лично объясняется на избирательныхъ сходкахъ (réunions électives). Но не смотря на всѣ эти мѣры со стороны избираемаго, благодаря сторонней агитаціи, давленію администраціи или нерѣшительности избирателей, голоса могутъ быть подаваемы совершенно случайно, такъ что выборы могутъ не состояться. Поэтому, законодательства многихъ государствъ установили особыя правила относительно кандидатуръ. Правила эти нужно отличать отъ системы оффиціальныхъ кандидатуръ, которыя практиковались во Франціи Наполеономъ III, ибо при ея примѣненіи 1) сами кандидаты выставляются административной властью; 2) власти употребляютъ всѣ средства (незаконныя), чтобъ устранить неоффиціальныхъ кандидатовъ.

Законы о кандидатахъ состояли въ томъ, что только тѣмъ лицамъ позволялось баллотироваться, которыя могутъ разсчитывать на крупную поддержку въ своемъ округѣ.

Англійскій билль 1871 г. гласитъ, что «выборамъ могутъ быть подвергнуты только тѣ лица, которые представляются избирателемъ при согласіи не менѣе 8 другихъ». Имена кандидатовъ афишируются, и если за $^1/_2$ часа до открытія выборовъ число кандидатовъ не превышаетъ числа депутатовъ, то выборы не производятся, а кандидаты считаются избранными.

По *Бельгійскому* закону 1877 г. въ кандидаты могутъ быть занесены только тѣ лица, за которыхъ будетъ представлена въ большихъ общинахъ не менѣе 50, а въ маленькихъ не менѣе 30 подписей, и не позже какъ за 5 дней до выборовъ. Противъ этого закона приводилось то возраженіе, что этимъ путемъ возстановляется 2-хъ степенная подача голосовъ, такъ какъ граждане вотируютъ не за каждое лицо, а только за тѣхъ, которые предлагаются предварительно. Этимъ ограничивается статья конституціи, постановляющая, что выборы производятся прямою подачею голосовъ. Но министръ внутреннихъ дѣлъ возразилъ, что опытъ доказалъ, что только этимъ путемъ можетъ быть введено сознательное значеніе избирательныхъ выборовъ и гарантированы различныя случайности, неизбѣжныя при отмѣнѣ этого закона.

Въ *Греціи* законъ также требуетъ предварительнаго заявленія отъ кандидатовъ. Но тамъ правило это связано съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ одной только Греціи выборы производятся посредствомъ баллотировки шарами, а не посредствомъ бюллетеней, какъ въ прочихъ государствахъ; а при этомъ способѣ необходимо и предварительное заявленіе кандидатовъ. Кандидатомъ можетъ быть только то лицо, за которое подано, по крайней мѣрѣ, 12 подписей и къ нимъ приложено 200 драхмъ за веденіе расходовъ по выборамъ.

Избраніе депутатовъ во всѣхъ государствахъ, за исключеніемъ Греціи, производится одной изъ двухъ системъ: или открытой подачей голосовъ, или закрытой, посредствомъ бюллетеней. *Открытая* подача голосовъ все болѣе и болѣе исчезаетъ по мѣрѣ расширенія избирательныхъ правъ на лица, находящіяся въ зависимости отъ другихъ гражданъ, могущихъ производить давленіе. Въ демократическихъ странахъ производится тайная подача голосовъ. Въ Англіи, по закону 1867 г., введена тайная подача голосовъ, хотя *Миллъ* сильно протестовалъ противъ этого, говоря, что «право голоса на выборахъ не есть частное право избирателя, а оно должно осуществиться подъ общественнымъ контролемъ; при тайной же подачѣ возможны сильныя злоупотребленія, и избиратели будутъ руководствоваться личными интересами». Но возраженіе Милля не выдерживаетъ критики, потому что весьма много общественныхъ обязанностей только оттого и хорошо осуществляется, что онѣ обставлены тайной (напр., вердиктъ присяжныхъ); да и кромѣ того, при открытой подачѣ голосовъ, неизбѣжно вліяніе мѣстной администраціи, искажающее чистоту выборовъ. Если въ *Англіи*, при развитіи мѣстнаго самоуправленія, открытая подача голосовъ признается опаснымъ, то въ другихъ государствахъ примѣненіе ея просто вредно. Но въ *Пруссіи*, *Даніи* и *Бельгіи* до сихъ поръ практикуется открытая подача голосовъ. Въ Англіи подача голосовъ совершается слѣдующимъ образомъ: каждое избирательное бюро имѣетъ въ своемъ распоряженіи талонную книгу, на отрѣзанныхъ бюллетеняхъ которой избиратели отмѣчаютъ знакомъ + имена кандидатовъ; бюллетени эти опускаются въ запечатанный ящикъ, который вскрывается предсѣдателемъ бюро, онъ же производитъ счетъ голосовъ.

Въ *Бельгіи* каждая бюллетеньная книга заключаетъ въ себѣ имена всѣхъ кандидатовъ; получившіе отрѣзанныя половины, отправляются въ закрытое помѣщеніе и уже оттуда присылаютъ свои записки предсѣдателю, который и кладетъ ихъ въ урну.

Въ *Греціи* въ помѣщеніи для производства выборовъ находится извѣстное число урнъ, соотвѣтствующее числу кандидатовъ, куда эти послѣдніе и опускаютъ свои шары.

Разсмотримъ теперь, какое количество избирательныхъ голосовъ необходимо для того, чтобъ выборы состоялись.

Вопросъ этотъ важенъ потому, что съ расширеніемъ избирательнаго права многія лица уклоняются отъ выборовъ. Такъ, на выборахъ 1881 г. во Франціи изъ 10 милліоновъ избирателей не участвовало до 30%. Въ виду этого, законъ опредѣляетъ извѣстный quorum, ниже котораго выборы считаются недѣйствительными. Во Франціи онъ равенъ 1/4 числа избирателей; въ другихъ государствахъ онъ меньше, а напр., въ Венгріи онъ вовсе не существуетъ.

При какихъ же условіяхъ кандидатъ можетъ считаться выбраннымъ?

Въ этомъ отношеніи практикуются 2 системы. 1-я требуетъ абсолютнаго большинства (majorité), т. е. кандидатъ считается только тогда выбраннымъ, когда въ его пользу соединилось абсолютное большинство избирателей. Система эта наиболѣе соотвѣтствуетъ существу дѣла; но въ виду того, что система кандидатуръ не вездѣ поставлена въ надлежащія условія, и голоса могутъ такъ разбираться, что депутатъ абсолютнаго большинства не получитъ, во многихъ государствахъ примѣняется 2-я система относительнаго большинства (pluralité). По французскому закону, выборы производятся по 1-й системѣ, но если никто не получитъ абсолютнаго большинства, то производятся дополнительные выборы по 2-й уже системѣ.

Въ Греціи и въ большинствѣ германскихъ государствъ выборы производятся по 2-й системѣ.

Избранные депутаты провозглашаются въ центральной коммиссіи каждаго округа и сохраняютъ свое званіе до того срока, пока продолжаются ихъ полномочія. Какъ представитель цѣлой націи, депутатъ дѣйствуетъ, руководствуясь только своими убѣжденіями, а не по какимъ-либо наставленіямъ отъ своего округа (Le mandat impératif est nul).

Депутатъ ipso jure получаетъ извѣстныя привилегіи и права, независимо отъ прочихъ гражданскихъ правъ, и къ ихъ разсмотрѣнію мы теперь перейдемъ.

Во 1) депутатъ имѣетъ *право на полученіе содержанія* отъ государства. Вопросъ о вознагражденіи депутатовъ чрезвычайно спорный, и не всѣ государства признаютъ за депутатами это право.

Въ Англіи, напр., депутатъ въ средніе вѣка получалъ отъ представляемаго имъ города или графства извѣстное вознагражденіе, или возмѣщеніе своихъ издержекъ; но скоро города нашли содержаніе ихъ слишкомъ дорогимъ, къ тому же, вслѣдствіе развитія значенія парламента, мѣсто его члена сдѣлалось предметомъ сильныхъ стремленій, а потому депутаты не получали вознагражденія.

Но отсутствіе вознагражденія есть принципъ аристократическій, а потому онъ долженъ былъ измѣниться въ странахъ съ преобладающимъ демократическимъ характеромъ. Поэтому, во *Франціи*, по закону 1849 г., дѣйствующему и нынѣ, депутаты получаютъ вознагражденіе въ видѣ жалованья, и притомъ никто не можетъ отъ него отказаться.

Въ Германіи вопросъ этотъ вызвалъ оживленныя пренія въ Рейхстагѣ 1867 г., когда графъ *Бисмаркъ* внесъ предложеніе, чтобъ депутаты не получали прогонныхъ и суточныхъ денегъ. Оно встрѣтило сильную оппозицію со стороны демократической партіи въ лицѣ депутата *Вальдека*. Предложеніе Вальдека состояло въ томъ, чтобъ, напротивъ, депутатамъ было назначено вознагражденіе за отправленіе ихъ обязанностей и на покрытіе ихъ издержекъ по Рейхстагу. Вопросъ этотъ остался открытымъ до послѣдняго времени, и хотя въ послѣднюю сессію Рейхстага вопросъ о вознагражденіи депутатовъ былъ рѣшенъ удовлетворительно большинствомъ 180 голосовъ противъ 90, но чтобъ получить законодательную силу онъ долженъ еще пройти въ Bundesrath, а тамъ, благодаря вліянію *Бисмарка*, его, вѣроятно, опять отвергнутъ.

Другимъ правомъ, которымъ пользуются депутаты, есть *право личной неприкосновенности* ихъ во время сессій и во время отправленія палатами своихъ обязанностей. Это правило является гарантіей самостоятельности и независимости палатъ; иначе, еслибъ, по усмотрѣнію администраціи и судебной власти, членовъ палаты можно было арестовать, то было бы трудно выполнять депутатскія обязанности, въ особенности, если данное лицо состоитъ въ оппозиціи. Поэтому, данный принципъ признанъ всѣми конституціями съ слѣдующими ограниченіями. Депутаты не подлежатъ отвѣтственности только за *свои* мнѣнія и образъ дѣйствія при исполненіи своихъ обязанностей. Всякая рѣчь, сказанная въ палатѣ, заявленіе, подача голоса не можетъ служить основаніемъ для преслѣдованія депутатовъ административной властью. Но сама палата является строгою дисциплинарною властью относительно своихъ сочленовъ, если они нарушили

правила «парламентской вѣжливости»; нарушившихъ эти правила палата можетъ подвергнуть замѣчанію, выговору, наконецъ—уголовной отвѣтственности. Но всякое преслѣдованіе депутата можетъ быть исполнено не иначе, какъ съ разрѣшенія палаты, ибо противъ депутата, въ видахъ политическихъ, можетъ быть предъявленъ фиктивный искъ. Исключеніе существуетъ только въ томъ случаѣ, если депутатъ застигнутъ «in flagrante», но и тогда объ арестѣ его немедленно сообщается палатѣ, которая и разрѣшаетъ дальнѣйшее преслѣдованіе. Если же палата не въ сборѣ, то заявленіе объ арестѣ откладывается до ея собранія.

ОТДѢЛЪ II.

Компетенція палатъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Права и функціи палатъ.

I. Для удобства разсмотрѣнія функцій народнаго представительства, или дѣятельности палатъ въ полномъ составѣ, должно раздѣлить этотъ вопросъ на двѣ части; въ 1-й обратимъ вниманіе на *компетенцію* палатъ, т.-е. на тѣ права, которыя принадлежатъ имъ въ области законодательства и администраціи, а во 2-й на порядокъ парламентскаго дѣлопроизводства, иначе, на то, *какъ* оно осуществляетъ свои права и привилегіи. Что касается до круга вѣдомства палатъ, то онъ совершенно тождественъ какъ для странъ съ двупалатной системой, такъ и для странъ съ одной палатой. Поэтому все то, что будетъ сказано о компетенціи двухъ палатъ, одинаково будетъ относиться, за исключеніемъ нѣкоторыхъ особенностей, сопровождающихъ организацію 2-хъ палатъ, и къ компетенціи одной палаты; переходя теперь къ разсмотрѣнію дѣятельности народнаго представительства вообще, мы будемъ имѣть въ виду какъ верхнюю, такъ и нижнюю палату, ибо обѣ палаты въ принципѣ являются совершенно равноправными факторами законодательной власти. Каждая изъ нихъ представляетъ особую, независимую коммиссію, облеченную равными правами и

обязанностями, осуществленіе которыхъ происходитъ совершенно отдѣльно другъ отъ друга. Другими словами—совмѣстнаго засѣданія палатъ не допускается, кромѣ исключительныхъ случаевъ, предполагающихъ соединенное совѣщаніе. Самымъ общимъ изъ такихъ случаевъ является открытіе палатъ; такъ какъ это открытіе совершается королемъ, то оно и происходитъ въ помѣщеніи верхней пал., куда приглашаются для выслушанія тронной рѣчи и депутаты нижней палаты. Этотъ обычай издавна ведетъ свое происхожденіе и укоренился въ практикѣ англійскаго парламента; исполненіе его сопровождается соблюденіемъ нѣкоторыхъ церемоній. Такъ, церемоніймейстеръ Чернаго Жезла во время королевскаго засѣданія вводитъ депутатовъ ниж. п. къ рѣшеткѣ палаты лордовъ; при этомъ они стоятъ съ обнаженными головами; тѣмъ-же порядкомъ нижняя пал. приглашается при открытіи сессіи палатъ. Въ другихъ государствахъ обѣ палаты соединяются для совмѣстнаго отправленія исключительныхъ обязанностей; напр., во Франціи депутаты и сенатъ собираются въ одно общее засѣданіе и образуютъ національное собраніе по слѣдующимъ поводамъ: во 1) для избранія президента республики, 2) для ревизіи конституціи, если необходимость ея будетъ признана въ отдѣльныхъ предварительныхъ совѣщаніяхъ палатъ. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ онѣ являются самостоятельными коллегіями, осуществляющими свои права независимо одна отъ другой. Изъ этого, однако, не слѣдуетъ, чтобы время засѣданія обѣихъ палатъ различествовало. Обѣ созываются одновременно, въ одну и ту-же парламентскую сессію, продолжительность которой опредѣляется одинаковыми законодательными постановленіями для обѣихъ палатъ. Въ силу формальныхъ конституціонныхъ постановленій одна палата не можетъ быть созвана безъ другой; исключеніе составляютъ тѣ экстраординарные случаи, когда верхняя палата (въ тѣхъ странахъ, гдѣ она обладаетъ такимъ правомъ) отправляетъ судебныя функціи въ качествѣ высшаго судебнаго учрежденія, какъ напр., для производства суда надъ министрами и другими государственными сановниками. Судебное засѣданіе происходитъ внѣ обыкновенной сессіи подъ условіемъ, что въ это время никакіе другіе вопросы не могутъ быть предложены на ея обсужденіе. Въ Англіи, согласно съ ея исторически сложившимся правомъ, высшая судебная инстанція отправляетъ свои обязанности на общихъ основаніяхъ въ теченіе сессіи. Процессъ въ концѣ XVIII в. Варрена Гастингса, преданнаго суду палатѣ пэровъ за жестокое управленіе Остъ-Индіей, выдвинулъ слѣдующій вопросъ, вызвавшій сильный споръ: должна-ли палата въ каждой слѣдую-

щей сессіи начинать свое разбирательство сызнова, или можетъ продолжать слѣдствіе съ того момента, гдѣ остановилась? Споръ этотъ на основаніи прецедентовъ и теоретическихъ соображеній былъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, т.-е. окончаніе не прерываетъ теченія слѣдственнаго процесса. Французская и Итальянская конституціи сужденіе о государственныхъ преступленіяхъ предоставляетъ сенату въ видѣ спеціальной привилегіи; въ этихъ случаяхъ онъ образуетъ особое засѣданіе внѣ обыкновенной сессіи и не имѣетъ права заниматься другими вопросами. И такъ, каждая изъ этихъ палатъ является учрежденіемъ равноправнымъ, самостоятельнымъ, а вмѣстѣ онѣ составляютъ одно гармоническое цѣлое, парламентъ, части котораго не могутъ быть мыслимы одна безъ другой. Онѣ дѣйствуютъ со стройностью, одновременно и совокупно въ томъ смыслѣ, что согласіе каждой изъ нихъ требуется для силы всякаго законопроекта, внесеннаго въ парламентъ на утвержденіе. Вопреки принятому принципіальному равенству 2-хъ палатъ, въ конституціи содержатся изъятія, опредѣляющія извѣстныя привилегіи за каждой изъ нихъ. Въ Англіи издавна, рядомъ историческихъ фактовъ, установилась финансовая привиллегія нижней пал.; въ области финансовъ ей оказывается преимущество, которое выражается въ ея правѣ утверждать финансовые билли, отпускать суммы на государственные расходы, разрѣшать субсидіи и контролировать ихъ употребленіе. Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы члены палаты лордовъ не принимали участія въ платежѣ податей и повинностей; они облагаются наравнѣ съ городами и общинами и въ этомъ отношеніи не составляютъ исключенія. До настоящаго времени остается загадкою вопросъ, какимъ образомъ финансовая сила перешла въ палату депутатовъ, какія обстоятельства были причиною того, что верхняя пал. утратила это важное преимущество. Надобно замѣтить, что участіе въ отправленіи финансоваго верховенства государства есть одно изъ существенныхъ условій политической свободы. Тамъ, гдѣ бюджетное право находится въ рукахъ парламента, свобода вообще обезпечена въ двоякомъ отношеніи: во 1) имущество и трудъ каждаго гражданина гарантированы отъ произвольнаго обложенія; во 2) правительство поставлено въ зависимость отъ народныхъ представителей по очень существенному пункту: по части своихъ матеріальныхъ средствъ. Но почему и какъ финансовыя права въ Англіи сосредоточились именно въ нижней палатѣ? Вопросъ этотъ остается до сихъ поръ открытымъ, не смотря на массу предположеній и гипотезъ, пытающихся разрѣшить его. По крайней мѣрѣ несомнѣненъ тотъ фактъ, который можетъ быть

съ достовѣрностью констатированъ на основаніи прецедентовъ въ парламентской практикѣ,—фактъ, что въ теченіи среднихъ в в. каждая изъ 2-хъ палатъ вотировала налоги за себя и отъ себя. Далѣе, мы замѣчаемъ, что количество случаевъ обращенія короны за субсидіей къ лордамъ сокращается, и, наконецъ, они совершенно устраняются отъ обсужденія финансовыхъ вопросовъ. Предположеніе Блакстона покоится на томъ соображеніи, что палата пэровъ такъ тѣсно связана съ королевскими интересами, члены которой являются его ближайшими совѣтниками, что подобная зависимость чрезвычайно вредно отозвалась-бы на правильномъ отправленіи бюджетнаго права. Вотъ почему рѣшается не въ пользу лордовъ вопросъ о томъ: кому должно принадлежать право вотировать налоги и подати, а часто и дѣлать постановленія объ употребленіи государственныхъ доходовъ для опредѣленныхъ государственныхъ цѣлей? отъ кого должно зависѣть дозволеніе пользоваться кредитомъ страны въ формѣ займа или какой другой? Для страны небезопасно довѣрить участіе въ государственномъ хозяйствѣ лицамъ, столь близко стоящимъ къ монарху. Въ Англіи на основаніи историческихъ условій укоренился обычай, уцѣлѣвшій отъ сословно-феодальной эпохи, обычай, въ силу котораго монархъ обращается за денежной субсидіей въ нижнюю пал., если собственныхъ средствъ и доходовъ съ самостоятельныхъ источниковъ—съ коронныхъ земель, недвижимыхъ имуществъ, регальныхъ правъ (это, такъ наз., обыкновенные доходы), которыми она пользуется въ силу своей прерогативы,—не достаточно. Съ того времени, какъ Великая Хартія опредѣлила случаи, когда король можетъ требовать вспомоществованія отъ своихъ вассаловъ, когда, слѣдовательно, была устранена возможность произвольныхъ поборовъ, всякая субсидія сдѣлалась ничѣмъ инымъ, какъ добровольнымъ приношеніемъ вассаловъ и общинъ. Насколько этотъ принципъ укрѣпился въ англійскомъ обычномъ правѣ, можно видѣть изъ того, что еще въ 1766 г. 14-го янв. лордъ Питтъ Старшій, въ качествѣ члена оппозиціи возстававшій противъ права обложенія Американскихъ колоній податями, развивалъ слѣдующее начало, какъ безспорное, что всякая субсидія является доброхотнымъ даромъ общинъ его величеству. По мѣрѣ того, какъ королевскія субсидіи, вызывавшія установленіе разныхъ налоговъ, ложились своею тяжестью на общины, которыя были богаче лордовъ, мало по малу и весь вопросъ о субсидіяхъ сосредоточился въ нижней палатѣ. Въ настоящее время эта финансовая привиллегія нижней пал. уже вошла въ законную силу. Всякій финансовый билль, касающійся 1) установле-

нія новыхъ податей, 2) распредѣленія суммъ между отдѣльными частями управленія, 3) указанія цѣлей, на которыя они должны быть израсходованы, разрѣшенія на заемъ сверхсмѣтный и обыкновенный—всѣ эти вопросы, составляющіе сущность бюджетнаго права парламента, восходятъ какъ на предварительное, первоначальное, такъ и на окончательное вотированіе нижней палаты. Такимъ образомъ, весь финансовый контроль, право утвержденія государственнаго бюджета (т--е. росписи о предполагаемыхъ издержкахъ и средствахъ ихъ удовлетворенія) всецѣло принадлежитъ палатѣ общинъ; лорды же въ принципѣ могутъ отвергнуть то или другое финансовое предложеніе, но измѣнять его ни въ какомъ случаѣ не могутъ. По предложенію лорда Пальмерстона (1858) окончательно установилось правило, что лорды не имѣютъ права дѣлать измѣненія въ финансовыхъ рѣшеніяхъ, принятыхъ въ нижней палатѣ. Логическимъ слѣдствіемъ такого порядка вещей является обязанность возвращать обратно всякій финансовый билль въ нижнюю пал.; уже отсюда затѣмъ онъ по утвержденіи подносится королю спикеромъ въ видѣ подарка, указывающаго ясно на старое значеніе налоговъ. То, что въ Англіи сложилось само собой подъ вліяніемъ движенія исторіи, на континентѣ явилось плодомъ подражанія, но подражанія тѣмъ болѣе раціональнаго, что уже самый составъ верхней палаты краснорѣчиво говоритъ въ пользу новаго заимствованія. Здѣсь съ большимъ основаніемъ, нежели гдѣ либо, долженъ царить такой порядокъ движенія финансоваго законопроекта, такъ какъ персоналъ палаты пэровъ составляется, въ большинствѣ случаевъ, изъ лицъ, назначаемыхъ самимъ королемъ. Таковъ составъ итальянскаго сената, верхней пал. въ Пруссіи, въ Австріи и др. странахъ. Естественно, что палата пэровъ, въ виду тѣснаго единства и общности интересовъ съ короной, не можетъ служить представительницей большинства платежныхъ силъ, говорить отъ имени націи въ вопросахъ государственнаго хозяйства. Эта часть сполна выпадаетъ на долю палаты депутатовъ въ виду самого ея состава, члены которой являются дѣйствительными, безпристрастными представителями и защитниками народныхъ интересовъ. Впрочемъ, хотя-бы верхняя пал. и исходила изъ выборовъ, все-таки финансовая дѣятельность ея должна быть обставлена ограничительными условіями въ виду чисто политическихъ цѣлей.

Преобладаніе нижней палаты въ дѣлахъ финансоваго управленія установилось и на континентѣ Европы постепенно. Принципъ этотъ нашелъ себѣ выраженіе въ европейскихъ законодательствахъ; но вездѣ формулированъ ими весьма неясно, кромѣ

Австріи. Европейскія конституціи гласятъ, что законопроекты о податяхъ и государственныя росписи вносятся сперва въ палату депутатовъ; слѣдовательно, верхняя пал. разсматриваетъ его послѣ, и голосованіе ея имѣетъ такое же значеніе. Такимъ образомъ, утвержденіе бюджета зависитъ отъ согласія 3-хъ факторовъ законодательной власти—верхней и нижней палатъ и короля; но конституціи не указываютъ средствъ на тотъ случай, если такого соглашенія между ними не будетъ. Только австрійское законодательство составляетъ исключеніе и постановляетъ, что если надлежащее соглашеніе не состоится, то каждая изъ палатъ выставляетъ изъ своей среды опредѣленное число коммиссаровъ (одинаковое), которымъ и поручается путемъ взаимныхъ уступокъ устранить происшедшей конфликтъ. Если же и это средство окажется несостоятельнымъ и не достигающимъ цѣли, то для окончательнаго подавленія возникшей распри принимается низшая цифра изъ предложенныхъ. Такъ какъ другія законодательства игнорируютъ этотъ вопросъ, напр. во Франціи, и точно не опредѣляютъ законодательными нормами ихъ взаимныхъ правъ и обязанностей на случай несогласія, то тѣмъ самымъ они открываютъ широкій просторъ распрямъ и сомнѣніямъ. Такъ, между французскимъ сенатомъ и палатою депутатовъ не разъ возникали недоразумѣнія относительно ихъ взаимныхъ правъ касательно бюджета, опредѣленія суммъ, отпускаемыхъ на покрытіе государственныхъ расходовъ. Но если въ порядкѣ разсмотрѣнія финансоваго закона нижней палатѣ принадлежитъ первое мѣсто, то въ нѣкоторыхъ странахъ она обладаетъ исключительнымъ правомъ иниціативы того закона. По конституціямъ голландской и норвежской верхняя пал. не имѣетъ права *иниціативы*, принадлежащей нижней палатѣ; затѣмъ, она имѣетъ право только отвергнуть или принять предложеніе, но не дѣлать никакихъ измѣненій въ его подробностяхъ. Почти съ аналогическими положеніями мы встрѣчаемся во французской конституціи 1795 г., т. наз., директоріальной, гдѣ также совѣтъ 500 былъ облеченъ правомъ иниціативы и совѣтъ старѣйшинъ правомъ отвергнуть или принять внесенный законопроектъ.

II. Переходимъ къ разсмотрѣнію *судебной власти парламента.* Объемъ судебныхъ правъ палатъ опредѣляется различно въ разныхъ государствахъ. Вообще судебная компетенція можетъ распространяться, во 1-хъ, на лицъ, которыя по самому положенію своему подлежатъ юрисдикціи извѣстныхъ учрежденій, во 2-хъ, на дѣла о государственныхъ преступленіяхъ вообще, которыя судятся парламентской властью. Что касается судебной компе-

тенціи парламента, то въ ней преобладаетъ первый принципъ, т.-е. его суду, по преимуществу, подлежатъ извѣстныя должностныя лица за преступленія, совершенныя ими въ отправленіи своихъ служебныхъ обязанностей. Но нѣкоторыя конституціи присоединяютъ сюда извѣстнаго рода дѣла. Съ этой двоякой точки зрѣнія и должно разсматривать судебную компетенцію парламента. Въ Англіи верхняя пал. является высшимъ судилищемъ въ королевствѣ, гдѣ можно не только начинать обвиненія за государственныя преступленія, но и обжаловать приговоры другихъ судовъ. Этотъ порядокъ выработался исторически и ведетъ свое происхожденіе съ того времени, когда пэры Англіи, составляя высшее совѣщательное (curia regis) и судебное учрежденіе, участвовали вмѣстѣ съ королемъ въ отправленіи правосудія. Въ этомъ заключалась одна изъ повинностей высшихъ вассаловъ норманнскаго періода англійской исторіи. Слѣды той феодальной эпохи сохранились на этомъ учрежденіи и до настоящаго времени хотя-бы въ томъ, что засѣданіе палаты лордовъ считается законнымъ, если присутствуютъ на немъ хотя 3 члена изъ 516. (Tres faciunt collegium). И такъ, палата лордовъ считается высшимъ судомъ въ Англіи и служитъ, во 1-хъ, первой инстанціей для производства суда надъ министрами, пэрами и и другими высшими магистратами по обвиненію, представленіе котораго всегда принадлежитъ нижней палатѣ, во 2-хъ, судомъ высшей инстанціи, куда приносятся жалобы на отправленіе правосудія даже въ королевскихъ судахъ. Это привилегированное положеніе верхней палаты, сохранившееся до настоящаго времени, фактически видоизмѣнилось въ 1873 г., когда по иниціативѣ лорда *Кернса* было постановлено, что вся палата не засѣдаетъ въ качествѣ суда, но образуется при палатѣ особый комитетъ изъ лицъ, имѣющихъ юридическое образованіе. Но въ принципѣ верхняя палата въ Англіи сохранила свое значеніе до настоящаго времени. На континентѣ Европы, гдѣ рѣзче проведено раздѣленіе властей и гдѣ, поэтому, самыя палаты должны были получить большее политическое значеніе, палаты пэровъ вездѣ обратились въ судилища по политическимъ дѣламъ и преимущественно для суда надъ министрами, обвиняемыми нижней палатой. За этими существенными изъятіями, которыя существуютъ не во всѣхъ государствахъ, обѣ палаты пользуются совершенно равными правами. Совокупность ихъ можетъ быть сведена къ тремъ категоріямъ: къ 1-й—участіе въ законодательствѣ; ко 2-й—право разсмотрѣнія извѣстныхъ предметовъ, по важности своей требующихъ соглашенія элементовъ законодательной власти; къ 3-й—права, имѣ-

ющія въ виду обезпечить палатамъ надзоръ и контроль надъ администраціей; къ 4-й—относится группа правъ формальныхъ, цѣль которыхъ заключается въ доставленіи палатамъ возможности конституироваться и получить способность къ дальнѣйшему дѣйствію.

III. *Конституированіе палатъ.* Открытію дѣйствій палатъ предшествуетъ актъ провѣрки депутатскихъ полномочій, имѣющій цѣлью удостовѣреніе, что члены, составляющіе палату, избраны законнымъ образомъ. Весь процессъ отправленія выборнаго права раздѣляется на два главные момента: 1) внесеніе лицъ, удовлетворяющихъ законнымъ реквизитамъ [1]), въ *списки* избирателей; 2) отправленіе избирателями ихъ права, т.-е. *производство выборовъ.* Лицо, желающее принять участіе въ выборахъ, обязано предварительно занести себя въ списокъ округа. Составленіе такихъ списковъ, обыкновенно, лежитъ на мѣстной администраціи; въ Англіи—на приходскихъ старостахъ и надзирателяхъ за бѣдными, во Франціи—на мэрахъ. Всякія жалобы на неправильность внесенныхъ списковъ, всякія искаженія выборнаго права преслѣдуются установленнымъ судебнымъ порядкомъ, такъ какъ въ данномъ случаѣ возникаютъ вопросы юридическаго характера; необходимо только констатировать фактъ отступленія отъ нормы избирательнаго права. Но общая провѣрка депутатскихъ полномочій (легитимація) принадлежитъ самой палатѣ. Всѣ конституціи единогласно содержатъ въ себѣ опредѣленіе, что палата сама есть судья законности своего состава. Далѣе, въ интересахъ народнаго представительства,—чтобы выборное право отправлялось свободно, по внутреннему убѣжденію каждаго избирателя, безъ всякихъ посторонннихъ давленій со стороны-ли политическихъ партій, администраціи, или отдѣльныхъ вліятельныхъ лицъ. Въ противномъ случаѣ палата можемъ признать выборы ничтожными (инвалидировать), если будетъ обнаружено, что выборы совершены, напр., подъ давленіемъ полицейскихъ органовъ. Вотъ почему провѣрка депутатскихъ полномочій является существенно необходимою въ виду политическаго значенія выборовъ; ясно, что этотъ актъ не можетъ быть возложенъ ни на административную, ни на судебную власть, такъ какъ и та и другая подъ видомъ отправленія своей обязанности можетъ устранить такихъ кандидатовъ, наличность которыхъ палата признаетъ необходимою. Только палата можетъ судить о законности выборовъ своихъ сочленовъ, но не какіе другіе органы управленія. Въ отдѣльныхъ государствахъ существуютъ различныя провѣрочныя системы; наибольшею стро-

[1]) Т. е. *условіямъ*, поставленнымъ для избирателей.

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

гостью отличается французская. Тамъ вся палата по жребію дѣлится на 11 бюро; причемъ провѣрка и докладъ о результатахъ происходитъ по бюро. Но такъ какъ представляется не мало случаевъ, гдѣ примѣненіе такой системы является излишнимъ, то въ виду этого другія законодательства ограничиваютъ провѣрку сомнительными случаями. Съ этой цѣлью учреждается особая коммиссія, обязанная просматривать акты, спрашивать свидѣтелей и дѣлать представленія палатѣ, являясь, такимъ образомъ, судьей полномочія своихъ сочленовъ. Для осуществленія права депутата, по постановленіямъ большей части европейскихъ конституцій, требуется принесеніе присяги. Но въ тѣхъ странахъ, гдѣ политическая жизнь, нестѣсняемая никакими ограничительными условіями, въ полномъ ходу, гдѣ борятся между собой противоположныя политическія партіи, изъ которыхъ каждая защищаетъ свой политическій принципъ, держа высоко надъ собою знамя не только того или другаго теченія (либеральнаго или консервативнаго) въ общественной жизни, но и извѣстной формы правленія (абсолютисты, конституціоналисты, радикалъ-демократы, легитимисты, бонапартисты и т.-д. и т.-д.)—въ этихъ мѣстахъ принесеніе присяги является нецѣлесообразнымъ. Поэтому, во Франціи, гдѣ эта политическая жизнь бываетъ наиболѣе бурною, и было признано сохраненіе ея неудобнымъ, а въ 1871 г. отмѣнена особымъ декретомъ.

Наблюденіе за исполненіемъ депутатами ихъ предварительныхъ обязанностей принадлежитъ самимъ палатамъ. Къ числу такихъ обязанностей относится и принесеніе политической присяги. Въ ней заключается обѣщаніе быть вѣрнымъ королю и конституціи, т. е. не дѣйствовать противъ существующей формы правленія. Сверхъ того, присяга содержитъ въ себѣ религіозный элементъ, такъ-такъ уже по своей внѣшней формѣ всякая присяга какъ политическая, такъ и спеціальная, есть обѣщеніе, въ удостовѣреніе котораго призывается имя Божіе. Вслѣдствіе этого, присяга получаетъ иногда такую спеціально-религіозную форму, что не всѣ граждане государства могутъ ее принять, и ихъ приходится лишать права быть депутатами. Такъ, въ Англіи до 1829 года католики были лишены права быть депутатами парламента, потому-что каждый долженъ былъ принять присягу въ супрематіи, на что, разумѣется, католики не могли согласиться. Послѣ эмансипаціи католиковъ оставался вопросъ относительно допущенія евреевъ въ палаты депутатовъ, причемъ они были устранены въ силу той формулы присяги, что присягающій клялся «по истинной вѣрѣ христіанина». Такимъ образомъ,

несмотря на то, что Ротшильды неоднократно были избираемы въ качествѣ депутатовъ, они ни разу не могли быть допущены въ палату, пока заключительныя слова присяги: «по истинной вѣрѣ христіанина», не были замѣнены словами: «въ чемъ да поможетъ мнѣ Богъ». Наконецъ, послѣдній фазисъ, въ который вступилъ вопросъ о приведеніи къ присягѣ въ англійскомъ парламентѣ, выразился въ томъ, что одинъ изъ членовъ парламента, Брадло, заявилъ, что онъ не можетъ принять присяги въ томъ видѣ, въ какомъ она существуетъ, потому что онъ не вѣритъ въ Бога. Послѣ такого категорическаго заявленія, палата не допустила его къ засѣданіямъ, хотя Брадло потомъ и соглашался принять присягу, мотивируя свое согласіе тѣмъ, что для него форма присяги безразлична. Результатомъ такого инцидента было то, что министерство Гладстона внесло предложеніе о замѣнѣ формулы присяги торжественнымъ обѣщаніемъ, но палата отклонила этотъ законопроектъ.

Въ другихъ государствахъ З. Европы присяга сохранила свои религіозный характеръ, причемъ въ иныхъ странахъ требуется не только исповѣданіе христіанской вѣры, но и принадлежность къ опредѣленному христіанскому вѣроисповѣданію. Такъ, въ Швеціи отъ депутатовъ требуется принадлежность къ лютеранской церкви.

Кромѣ права провѣрки депутатскихъ полномочій и предварительныхъ дѣйствій для допущенія депутатовъ къ исполненію ихъ обязанностей, палатѣ принадлежитъ право избранія своего «бюро», т.-е. тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя необходимы для руководствованія преніями, для веденія протоколовъ засѣданій и для соблюденія внѣшняго порядка. Однако палаты не вездѣ пользуются этимъ правомъ, хотя оно имъ и предоставлено.

Въ Англіи предсѣдателемъ верхней палаты является ex officio лордъ-канцлеръ, который можетъ и не быть пэромъ. Лордомъ-канцлеромъ верхней палаты въ 1830 г. былъ Брумъ, непринадлежавшій вовсе къ наслѣдственнымъ пэрамъ Англіи, но это не нарушало начала пэріи верхней палаты, такъ какъ сѣдалище, на которомъ засѣдаетъ лордъ-канцлеръ, считается существующимъ какъ-бы внѣ палаты. (Мѣсто, на которомъ сидитъ лордъ-канцлеръ, называется «шерстянымъ мѣшкомъ»). Въ отсутствіе лорда-канцлера замѣстительство принадлежитъ кому-либо изъ судей, которые могутъ тоже не быть пэрами. Кромѣ предсѣдателя верхней палаты, имѣются еще и другія должностныя лица, назначаемыя самимъ королемъ. Сюда принадлежатъ, во-1-хъ, клеркъ парламента, получающій значительное содержаніе

(до 40 т. руб.) и пользующійся большимъ почетомъ. На его обязанности лежитъ веденіе протоколовъ (records), кои суть акты, имѣющіе значеніе постановленій присутственныхъ мѣстъ, такъ-что храненіе ихъ требуетъ особо довѣреннаго лица. Затѣмъ, для исполненія всякаго рода порученій палаты, назначается церемоніймейстеръ Чернаго Жезла; онъ наблюдаетъ за порядкомъ засѣданій палаты, вводитъ лицъ, вызываемыхъ ею, въ торжественныхъ церемоніяхъ предшествуетъ лорду-канцлеру. Наконецъ, экзекуторъ (sergeant of arms), избираемый обыкновенно изъ членовъ палаты лордовъ, надѣляется обширными полномочіями по охраненію порядка, тишины и спокойствія депутатовъ. Онъ полный хозяинъ зданія верхней палаты.

Нижняя палата имѣетъ право избирать своего спикера, который въ этомъ званіи утверждается королемъ. Онъ имѣетъ гораздо бо́льшее значеніе, нежели спикеръ верхней палаты—лордъ-канцлеръ, такъ-какъ дисциплинарная власть верхней палаты сосредоточивается въ ней самой. Спикеръ нижней палаты облеченъ большими полномочіями по веденію преній, хотя самъ не имѣетъ права участвовать въ нихъ. Прочія должностныя лица нижней палаты: клеркъ, его ассистенты и экзекуторъ Бѣлаго Жезла назначаются короною. Такимъ образомъ, составъ бюро въ англійскомъ парламентѣ представляетъ крайне оригинальныя черты, такъ-какъ всѣ должностныя лица назначаются или утверждаются короною, что, впрочемъ, нисколько не умаляетъ ихъ значенія.

На континентѣ Европы можно приблизительно установить, какъ общее правило, что предсѣдатель *верхней* палаты и его товарищи назначаются короною. Такъ, назначеніе тальмана и вице-тальмана въ Швеціи, предсѣдателя верхней палаты въ Голландіи, Португаліи, Вюртембергѣ, президента Сената въ Италіи, предсѣдателя палаты магнатовъ въ Венгріи принадлежитъ королю. Напротивъ, *нижняя* палата почти вездѣ избираетъ своего президента или, по крайней мѣрѣ, имѣетъ право представлять королю трехъ кандидатовъ, изъ которыхъ онъ избираетъ одного. Кромѣ того, палаты избираютъ изъ числа депутатовъ, въ-1-хъ, секретарей, которые обязаны вести протоколы засѣданій, во-2-хъ, такъ-называемыхъ квесторовъ, которые завѣдываютъ хозяйственною частью зданія.

Въ государствахъ республиканскихъ, само собою разумѣется, обѣ палаты какъ верхняя, такъ и нижняя, имѣютъ право избирать свое бюро.

Вотъ всѣ, такъ сказать, формальныя права палатъ, касаю-

щіяся ихъ организаціи. Теперь слѣдуетъ перейти къ разсмотрѣнію вопроса объ участіи палатъ въ законодательствѣ, главныхъ дѣлахъ высшаго управленія и въ контролѣ надъ администраціею.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Участіе въ законодательствѣ и управленіи.

I. Право участія палатъ въ законодательствѣ является характернымъ признакомъ конституціоннаго государства, которое отличается отъ государства неконституціоннаго именно тѣмъ порядкомъ, какимъ образуется законъ. Для изданія закона въ конституціонномъ государствѣ требуется соглашеніе двухъ или трехъ факторовъ, т. е. одной или двухъ палатъ и короля. Мы должны разсмотрѣть, на какихъ основаніяхъ распредѣляются между этими отдѣльными факторами моменты законодательства, соотвѣтственно которымъ должны быть разсмотрѣны права палатъ.

а) Первымъ моментомъ законодательной дѣятельности является *право иниціативы*, т.-е. право возбужденія вопроса о необходимости издать новый законъ, отмѣнить, видоизмѣнить или дополнить уже существующій. Юридическій признакъ права законодательной иниціативы заключается въ томъ, что то учрежденіе или лицо, которому принадлежитъ право почина, можетъ возбудить законодательный вопросъ безъ чьего-либо предварительнаго разрѣшенія. Въ государствахъ неконституціонныхъ, гдѣ право возбужденія вопроса въ законодательномъ порядкѣ сосредоточивается въ лицѣ монарха, министрамъ и отдѣльнымъ учрежденіямъ предоставляется только право представленія или ходатайства, которое можетъ получить силу лишь съ согласія монарха. Между тѣмъ, въ государствахъ конституціонныхъ монархъ можетъ получить билль, прошедшій независимо отъ его желанія въ верхней или нижней палатѣ.

Право законодательной иниціативы одинаково распредѣляется между короною и палатами. Въ немногихъ только современныхъ государствахъ сохранилось начало, въ силу котораго иниціатива принадлежитъ одному монарху. Такъ, въ Баденѣ, Вюртембергѣ и Саксоніи иниціатива исходитъ отъ одного короля, а ландтагу предоставляется только право представленія или ходатайства о внесеніи желательныхъ законопроектовъ. Въ Баваріи, хотя право

законодательной инициативы до нѣкоторой степени принадлежитъ ландтагу, но возбужденіе въ законодательномъ порядкѣ вопросовъ, касающихся основныхъ законовъ страны, предоставляется исключительно королю. Въ Сербіи право почина осуществляется однимъ королемъ, который вноситъ въ скупштину свои законопроекты. За этими исключеніями, право инициативы распредѣляется между всѣми элементами власти, какіе признаются конституціей страны.

Участіе палатъ въ законодательствѣ не ограничивается изданіемъ новаго закона или отмѣною стараго. Въ кругъ ихъ дѣятельности входятъ всякія частныя измѣненія въ текстѣ закона, также нуждающіяся въ соглашеніи всѣхъ факторовъ, т. е. короля и палатъ. Независимо отъ этого, палатамъ принадлежатъ такія права, которыя являются дополненіемъ власти законодательной. Сюда, главнымъ образомъ, принадлежитъ, такъ называемое, аутентическое толкованіе закона, т.-е. истолкованіе смысла закона, обязательное для всѣхъ учрежденій въ государствѣ и исходящее отъ верховной законодательной власти. Разумѣется, право такого толкованія должно исключительно сосредоточиваться въ рукахъ палатъ,—иначе путемъ интерпретаціи можно было-бы парализовать дѣйствіе закона, искажая его смыслъ.

б) Второе право палатъ въ области законодательной есть *право обсужденія законопроектовъ*. Законъ не получаетъ силы, если онъ отвергнутъ которою-либо изъ палатъ. Даже въ Баденѣ, Вюртембергѣ, Саксоніи и Баваріи,—государствахъ, гдѣ конституціями право законодательной инициативы предоставляется только королю, послѣдній не можетъ обойтись безъ согласія ландтага на изданіе закона. Въ чемъ же выражается существо права обсужденія законопроектовъ?—исчерпывается ли оно тѣмъ, что палаты могутъ высказывать свое мнѣніе о законопроектахъ, вносимыхъ правительствомъ, въ общемъ ихъ содержаніи, простымъ «да» или «нѣтъ», или же онѣ могутъ вдаваться въ разсмотрѣніе проектовъ въ частностяхъ? Если бы первымъ ограничивалась роль палатъ, то ихъ значеніе было-бы весьма слабо, равно какъ и тѣ услуги, какія онѣ могли бы приносить при иныхъ условіяхъ, были-бы ничтожны. Само правительство, внося свои законопроекты на разсмотрѣніе палатъ, высказываетъ этимъ желаніе измѣнить извѣстный институтъ права и какъ-бы испрашиваетъ совѣта палатъ. Не предоставляя, такимъ образомъ, палатамъ права измѣненія внесеннаго законопроекта въ принципѣ, необходимо допустить право измѣнять его въ частностяхъ, право отвергнуть нѣкоторыя его подробности или замѣнить ихъ новыми

пожеланіями. Это, такъ называемое, право *поправокъ*,—одно можетъ дать практическое значеніе участію палатъ въ законодательствѣ. Безъ этого права палаты очутились-бы въ безвыходномъ положеніи: не имѣя права поправки, онѣ вынуждены отвергать весь проектъ изъ-за нѣкоторыхъ частностей, которыя могли-бы быть видоизмѣнены или исключены съ великою пользой для дѣла. Такой порядокъ вещей не только подрываетъ значеніе правительства, но и возбуждаетъ безплодное раздраженіе между палатами и правительствомъ. Самыя пренія въ этомъ случаѣ получаютъ характеръ пустаго словоизверженія. Если рѣчь идетъ только о томъ, чтобы принять законъ въ цѣломъ его составѣ, тогда обсужденіе законопроекта совершенно излишне: достаточно прочесть законъ передъ палатами и, затѣмъ, подвергнуть его голосованію. На самомъ дѣлѣ тамъ, гдѣ палаты лишены права поправокъ, оно въ силу порядка вещей является само собою. Такъ, напр., не смотря на то, что французская хартія 1814 г. вовсе не признавала за палатами права инціативы, а право поправокъ допускала не иначе, какъ по соглашенію съ государственнымъ совѣтомъ, который выработывалъ законопроекты, фактически явилось и то и другое, такъ какъ безъ существованія права поправокъ палаты не могутъ выполнять своихъ законодательныхъ функцій.

в) Наконецъ, палатамъ принадлежитъ *право заключительнаго голосованія*, въ которомъ выражается ихъ воля, принять или не принять внесенный законопроектъ.

Что касается послѣдняго акта движенія законопроекта, т.-е. его утвержденія, то право санкціи нераздѣльно принадлежитъ королевской власти. Только нѣкоторыя конституціи, какъ, напр., норвежская, признаютъ за королемъ суспензивное «veto»; всѣ другія представляютъ монарху «veto» absolutum.

Разсмотрѣвъ право участія палатъ въ области законодательства, намъ слѣдуетъ обратиться къ участію палатъ въ такихъ дѣлахъ, которыя не могутъ быть подведены подъ понятіе законодательной дѣятельности, какъ, напр., законы о налогахъ, бюджетное право и т. п.

Бюджетное право.

II. Въ финансовомъ правѣ палатъ должно различать два элемента: 1) право палатъ выражать свое согласіе или несогласіе на установленіе налоговъ, на измѣненіе предметовъ обложенія,

на измѣненіе существующихъ податей и т. п. и 2) право выражать свое согласіе касательно употребленія государственныхъ средствъ на расходы по всѣмъ частямъ управленія. Первое изъ этихъ правъ составляетъ финансовое право палать въ тѣсномъ смыслѣ; второе (собственно бюджетное право) состоитъ въ правѣ разсмотрѣнія и утвержденія государственной росписи на предстоящій годъ. Оба эти элементы находятся въ связи и одинаково ставятъ государственную власть въ зависимость отъ народнаго представительства, и намъ предстоитъ разсмотрѣть, которое изъ этихъ правъ имѣетъ въ настоящее время больше для него значенія?

Финансовое право народнаго представительства въ Англіи развилось въ средніе вѣка. Въ теченіи этого періода значеніе народнаго представительства выражалось въ правѣ назначать коронѣ *субсидіи* для покрытія чрезвычайныхъ издержекъ, вызываемыхъ затруднительными обстоятельствами, послѣдствіями войны или разстройствомъ государственной казны отъ непредвидѣнныхъ внутреннихъ безпорядковъ. Поэтому, въ средніе вѣка субсидіи являлись чрезвычайными источниками коронныхъ доходовъ, что въ нѣкоторомъ смыслѣ удержалось и до настоящаго времени. Въ Англіи удержалось старинное дѣленіе доходовъ казны на два вида: 1) обыкновенные, которые король получаетъ независимо отъ палатъ, въ силу своей прерогативы; 2) чрезвычайные — вотируемые парламентомъ. Основанія перваго изъ этихъ видовъ доходовъ коренятся въ древнихъ условіяхъ развитія королевской власти; это были: 1) доходы съ королевскихъ доменъ, 2) сборы за отправленіе правосудія, 3) судебныя пошлины и штрафы. Въ норманнскій періодъ штрафы, налагаемые административнымъ порядкомъ, составляли важную статью дохода и получили широкое развитіе. Затѣмъ, королю принадлежало право сбора при переходѣ лена изъ однихъ рукъ въ другія; сюда же относится право на находки, на клады, на вещи, оставшіяся послѣ кораблекрушенія. Совокупность этихъ *обычныхъ* источниковъ образовала обыкновенные королевскіе доходы. Съ теченіемъ времени количество ихъ сокращается, но, не смотря на это, короли долгое время могли, соблюдая экономію, обходиться безъ субсидій. Но мало по малу, одновременно съ сокращеніемъ доходовъ, потребности администраціи развиваются по мѣрѣ того, какъ государства начинаютъ принимать участіе въ международныхъ сношеніяхъ, въ войнахъ, какъ усложняются формы администраціи и т. д. Корона все болѣе и болѣе нуждается въ субсидіяхъ, которыя вотируются пала-

тою общинъ, что естественно послужило къ усиленію вліянія послѣдней, особенно при той тактикѣ, которой держался англійскій парламентъ, взявшій за правило, разсматривать финансовыя предложенія короны подъ конецъ сессіи, стараясь предварительно добиться королевскаго утвержденія на свои петиціи. Той же практики держались и ètats generaux во Франціи, что и выражается въ словахъ: «Les doléances et les subsides se tiennent»

Главнымъ условіемъ власти палатъ въ теченіи среднихъ вѣковъ было право отказать въ субсидіяхъ. Понятно, что съ теченіемъ времени это средство отступаетъ на задній планъ въ силу видоизмѣнившихся отношеній между парламентомъ и королевской властью. Послѣ долгой борьбы въ XVII вѣкѣ за предѣлы королевской власти и правъ парламента, послѣдній сдѣлался органической частью государственнаго управленія Англіи и пріобрѣлъ нормальное право постоянно вліять на ходъ управленія, причемъ право отказывать въ субсидіяхъ само по себѣ стало излишнимъ, такъ сказать, менѣе полезнымъ, чѣмъ оно было въ средніе вѣка, когда это право палатъ было аналогично съ правомъ возстанія, и если между ними можно провести нѣкоторое различіе, то это будетъ лишь различіе въ степени, т. к. и то и другое имѣетъ характеръ революціонный. Прибѣгать къ этимъ мѣрамъ при измѣнившихся условіяхъ было очень неудобно. То, что называлось обыкновенными доходами короля, уменьшилось, вслѣдствіе чего субсидіи изъ временныхъ вспомоществованій сдѣлались нормальными источниками государственнаго дохода, и палаты, въ силу парламентскихъ статутовъ, постоянно опредѣляли, какой % дохода долженъ быть данъ въ руки короля для покрытія издержекъ по управленію, но вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ измѣненія значенія субсидій, т.-е. обращенія ихъ въ постоянные налоги, должна была видоизмѣниться и форма участія парламента въ финансовомъ управленіи. Въ средніе вѣка сила парламента заключалась въ правѣ дать или не дать субсидіи. Это право отказа теперь должно было измѣниться въ особый способъ контроля надъ употребленіемъ государственныхъ средствъ и распредѣленіемъ оныхъ. Въ средніе вѣка парламентъ отдавалъ вотируемыя суммы въ полное распоряженіе короля; средства контроля были слабы, и самый интересъ парламента въ этомъ дѣлѣ былъ слабъ. Король просилъ— ему давали до новой просьбы съ его стороны. Но когда субсидіи дѣлаются постояннымъ источникомъ дохода, образуютъ постоянный фондъ для покрытія издержекъ администраціи, тогда интересъ парламента измѣняется. Въ царствованіе Карла II можно

видѣть значительное измѣненіе въ политикѣ парламента. Къ этому времени относится мѣра, которая опредѣляетъ сущность нынѣшняго права палатъ въ этомъ отношеніи. Карлъ II мало интересовался управленіемъ и преимущественно искалъ пріятныхъ наслажденій въ частной жизни (женщины при его дворѣ играли весьма видную роль). Это время, время реакціи противъ строгихъ пуританскихъ нравовъ, можно сравнить съ временемъ regence во Франціи послѣ ханжества Людовика XIV и M-me de Maintenon. При нѣкоторой распущенности администраціи образуется необыкновенно циническое отношеніе и къ финансамъ. Собираются, напр., деньги на постройку кораблей, а вмѣсто послѣднихъ воздвигаются дворцы для метресъ, или эти деньги просто проматываются. Дѣло дошло, наконецъ, до такого цинизма, что парламентъ возмутился, и къ этому времени относится постановленіе, которое опредѣлило форму вліянія парламента на финансы. Именно было постановлено, что субсидіи вообще могутъ быть даны только на потребности, указанныя въ представленіяхъ правительства и утвержденныя палатами, далѣе,—что каждая выдача должна быть закрѣплена за опредѣленной статьей расхода. Этотъ актъ и называется Appropriation Act, т.-е. постановленіе о предоставленіи суммъ на *опредѣленный* предметъ, т.-е. каждая сумма должна быть закрѣплена за извѣстной статьей безъ права перевода этой суммы въ другую статью, что впослѣдствіи получило еще большое значеніе, какъ мы это увидимъ ниже. Этотъ билль важенъ въ томъ отношеніи, что онъ внесъ большій порядокъ въ расходованіе суммъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ эти суммы, собиравшіяся путемъ налоговъ, вотируемыхъ парламентомъ, мало-по-малу стали единственнымъ источникомъ государственныхъ доходовъ; поэтому одновременно съ развитіемъ контроля парламента слабѣетъ фактическое право послѣдняго ежегодно назначать ту или другую сумму, въ качествѣ субсидіи администраціи [1]).

Фактически назначеніе субсидіи предопредѣляется самымъ предметомъ расходовъ, которые часто бываютъ неизбѣжны, гдѣ уже возраженія парламента неумѣстны; такъ, напр., парламентъ не можетъ отказать въ субсидіяхъ, требуемыхъ для уплаты $^0/_0$ по государственному долгу, для содержанія судовъ, флота въ раз-

---

[1]) Ср. *Тодда* назв. соч. I, стр. 438. „Палатѣ безспорно принадлежитъ право вовсе отказывать коронѣ въ требуемыхъ ею денежныхъ средствахъ. До введенія парламентскаго управленія, изъ этого опаснаго оружія часто дѣлали употребленіе, чтобы вынудить у своевольнаго монарха удовлетвореніе жалобъ. Теперь уже нѣтъ нужды прибѣгать къ такимъ крайнимъ средствамъ, и это нѣкогда „страшное оружіе“ лежитъ въ арсеналѣ конституціоннаго оружія.

мѣрахъ, необходимыхъ для внѣшней защиты. Словомъ сказать, существуютъ такія обязанности, отъ исполненія которыхъ парламентъ отказаться не можетъ, и издержки на предметы такого абсолютно неизбѣжнаго характера въ Англіи, напр., составляютъ $^{6}/_{7}$ всего бюджета; объ этихъ статьяхъ тамъ ужъ и не спорятъ. Этимъ постояннымъ расходамъ должны соотвѣтствовать и постоянные источники доходовъ, такъ что для благоустройства финансовъ необходимо, чтобы системы налоговъ, установленныхъ парламентомъ заранѣе, были сведены въ одну общую систему налоговъ постоянныхъ, существующихъ въ силу закона; совокупность ихъ образуетъ такъ называемый *консолидированный фондъ*, независящій уже отъ ежегоднаго вотированія въ палатахъ; эти налоги должны быть взимаемы для покрытія издержекъ, на которыя и назначается консолидированный фондъ. Съ этой цѣлью въ государственной росписи имѣются отдѣльныя рубрики расходовъ, покрываемыхъ этимъ фондомъ. Отъ постоянныхъ источниковъ дохода должно отличать временные, возобновляющіеся, періодическіе. Сюда относится подоходный налогъ (incometaxe), установленный въ 40-хъ годахъ при Робертѣ Пилѣ въ видѣ временнаго опыта, затѣмъ возобновленный и существующій до настоящаго времени, но могущій прекратиться во всякое время. Цифра этихъ налоговъ весьма мало или даже совсѣмъ не измѣняется; палата почти всегда утверждаетъ требованія канцлера казначейства въ этомъ отношеніи, изъ чего видно, что парламентъ не всегда особенно ревниво охраняетъ свои права [1]).

Въ настоящее время центръ тяжести вліянія парламента перенесенъ на вопросъ о контролѣ надъ употребленіемъ суммъ, собранныхъ на государственныя потребности. Роль парламента въ этомъ дѣлѣ лучше всего разъяснить изъ самой процедуры внесенія финансовыхъ биллей. Въ концѣ каждаго отчетнаго года канцлеръ казначейства (министръ финансовъ) вноситъ въ парламентъ смѣту, въ которой содержатся: 1) исчисленіе источниковъ государственныхъ доходовъ, 2) исчисленіе предметовъ расхода на предстоящій годъ съ показаніемъ точныхъ цифръ. Сама роспись, вслѣдствіе этого, раздѣляется на отдѣлы, главы, параграфы по числу министерствъ, департаментовъ и проч. На основаніи правилъ дѣлопроизводства англійскаго парламента, никакой финансовый билль не можетъ быть внесенъ въ палату и разсматриваемъ раньше, чѣмъ его разсмотрятъ въ комитетѣ, гдѣ члены послѣдняго при обсужденіи билля избавлены отъ стѣснительныхъ фор-

---

[1]) Тоддъ, тамъ-же, стр. 423 и слѣд.

мальностей, сопровождающихъ засѣданія въ парламентѣ. И такъ, финансовые билли разсматриваются сначала въ комитетѣ субсидій подъ предсѣдательствомъ особаго лица, замѣняющаго спикера при обращеніи засѣданія палаты въ комитетъ. Въ комитетѣ субсидій прежде всего опредѣляется валовая цифра предполагаемыхъ расходовъ и подвергается обсужденію вопросъ: дѣйствительно-ли издержки должны быть произведены въ томъ размѣрѣ, какъ предлагаетъ канцлеръ казначейства? Затѣмъ, когда комитетъ субсидій согласится относительно высоты росписи, билль переходитъ въ комитетъ путей и средствъ, который обсуждаетъ: имѣются-ли доходы въ достаточномъ количествѣ для покрытія предполагаемыхъ издержекъ? не надо ли прибѣгнуть къ займамъ? Послѣ этого уже финансовый билль вносится въ палаты, гдѣ и вотируется по статьямъ и главамъ ежегодно; тутъ утверждается опредѣленная сумма за отдѣльными вѣдомствами, открывая этимъ самымъ послѣднимъ кредитъ на эту сумму въ Англійскомъ Банкѣ. Совокупность этихъ постановленій парламента касательно отдѣльныхъ статей расходовъ и образуетъ то, что извѣстно подъ именемъ Appropriation — Bill, т.-е. отдѣльнымъ вѣдомствамъ открывается кредитъ на извѣстную сумму и употребленіе ея сообразно постановленію, а для наблюденія ежегодно производится ревизія особымъ счетнымъ учрежденіемъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что бюджетное право англійскаго парламента есть право существенное, которое заключается, главнымъ образомъ, въ правѣ контроля, а не въ средневѣковомъ правѣ отказа въ налогахъ (субсидіяхъ). *Гнейстъ* въ сочиненіи «Budget und Gesetz» идетъ слишкомъ далеко, говоря, что парламентъ никогда и въ принципѣ не признавалъ и не признаетъ за собой права отказа налоговъ; это уже крайнее воззрѣніе, чисто прусскаго характера, которому противорѣчатъ и фактическія данныя. При перенесеніи конституціонныхъ учрежденій на континентъ Европы, финансовый вопросъ явился въ другомъ видѣ, который сообщилъ ему постановку, теоритически правильную, но практически неосуществимую.

III. Государства континентальной Европы, при перенесеніи въ нихъ конституціонныхъ учрежденій, находились въ отношеніи финансоваго права совсѣмъ въ другихъ условіяхъ, чѣмъ Англія. Въ Англіи система государственнаго хозяйства, система постоянныхъ налоговъ установилась въ связи съ парламентскимъ правленіемъ и развивалась по мѣрѣ того, какъ парламентъ становился органическою частью государственной власти. На континентѣ же Европы система, въ которой различались личные до-

ходы короля отъ субсидій, вотируемыхъ земскими чинами, была замѣнена системой налоговъ, развившейся и установившейся въ періодъ абсолютной монархіи. И хотя королевское правленіе внесло большій порядокъ въ устройство финансоваго управленія сравнительно съ средними вѣками, но фискальная часть сдѣлалась однимъ изъ существенныхъ условій злоупотребленія администраціи. Если абсолютная монархія во Франціи до 1789 г. и представляла больныя стороны — то именно въ финансовой системѣ, которая вслѣдствіе безразсчетнаго употребленія государственныхъ средствъ приводила страну въ разстройство и ставила государство въ затруднительное положеніе. Поэтому, ближайшимъ поводомъ къ революціи 1789 г. была безнадежность относительно финансовыхъ средствъ. Отсюда понятно, что въ революціонный періодъ въ финансовомъ управленіи произошла реакція, провозгласившая принципъ народнаго самодержавія, во имя котораго опредѣлено право народнаго представительства въ области финансоваго управленія. Было провозглашено, что налоги существуютъ съ согласія народа, выраженнаго чрезъ представителей; не только употребленіе средствъ, но и самое ихъ существованіе, поставлено въ зависимость отъ народнаго представительства. По хартіи 1814 г., финансовые законы, предлагаемые Людовикомъ XVIII, должны были быть вносимы въ нижнюю палату, при чемъ палата изъявила согласіе не только на употребленіе средствъ по статьямъ росписи, но и на существованіе налоговъ. Постановлено, что согласіе на прямые налоги (les contributions directes) дается на одинъ годъ, согласіе на налоги косвенные—на нѣсколько лѣтъ. Такимъ образомъ, въ рукахъ палаты оказалось сильное оружіе,—право прекращенія правительственнаго полномочія по взиманію и употребленію налоговъ; палата не только можетъ отказать въ выдачѣ средствъ, но и прекратить взиманіе существующихъ налоговъ. Въ хартіи 1830 г., во Франціи и въ Бельгійской конституціи 31 г. этотъ принципъ повторенъ, но если мы обратимся къ практикѣ, то увидимъ, что это постановленіе не имѣетъ примѣненія. Въ силу вещей государство обязано содержать школы, дороги, суды и не можетъ отказать во взиманіи средствъ для покрытія этихъ издержекъ. Вслѣдствіе чего подобные вопросы возникали только въ крайнихъ случаяхъ, во время смутъ и въ видѣ крайняго средства противъ правительства. Такъ, въ министерство Полиньяка, наканунѣ революціи 30 года, оппозиція готовилась дать отпоръ правительству отказомъ во взиманіи налоговъ, но дѣло до этого не дошло, такъ какъ министерство Полиньяка первое вышло изъ

выжидательнаго положенія и выступило съ ордонансомъ, давшимъ поводъ къ революціи. Въ наши дни, во время борьбы палаты съ министерствомъ Макъ-Магона (1877 г.), палата прибѣгла къ неутвержденію бюджета и отказала въ налогахъ, но коммиссія (во главѣ которой стоялъ Жюль-Ферри), предлагавшая принять это рѣшеніе, смотрѣла на эту мѣру, какъ на крайнюю, не вытекающую изъ нормальнаго хода дѣлъ и считала ее лишь средствомъ борьбы. Но и это дѣло разрѣшилось безъ особенныхъ послѣдствій: Макъ-Магонъ распустилъ палату, новыя выборы принесли еще сильнѣйшую оппозицію, и онъ принужденъ былъ подать въ отставку. И такъ мы видимъ, что практика не соотвѣтствуетъ принципу: случая дѣйствительнаго отказа налоговъ западная государственная жизнь не представляетъ. И здѣсь центръ тяжести перешелъ въ контроль употребленія государственныхъ средствъ. Вопросъ же о выдачѣ средствъ отступилъ въ настоящее время на задній планъ. Теперь существеннымъ пунктомъ сдѣлалось расходованіе суммъ, назначенныхъ на содержаніе государства, и палаты пріобрѣли слѣдующія права: право опредѣленія и утвержденія цифры расхода, право распредѣленія расхода и право контроля расходованія средствъ, отпущенныхъ различнымъ министерствамъ. Эти права въ представительномъ правленіи могутъ быть признаны безъ спора, хотя Пруссія представляетъ отступленіе въ періодъ парламентскаго конфликта между кабинетомъ кн. Бисмарка и палатами. Дѣло въ томъ, что со вступленія на престолъ нынѣ царствующаго императора, и даже еще до него, разногласіе между партіями въ ландтагахъ и правительствомъ обострилось. Въ 1858 г. нынѣшній король сдѣлался регентомъ, что возбудило надежды партій, стремившихся къ перемѣнѣ внутренняго управленія и измѣненію началъ гражданскаго права. Правительство раздѣляло необходамость преобразованія стараго союзнаго устройства Германіи и переустройства его на началахъ федеративныхъ, но расходилось въ способахъ. Партіи въ парламентѣ имѣли въ виду чрезъ преобразованіе внутренняго строя правленія и чрезъ союзъ съ Германскими государствами придти къ единству. Правительство же расчитывало достигнуть цѣли чрезъ преобразованіе арміи и увеличеніе государственнаго бюджета по статьямъ военнаго управленія. Въ этомъ—корень несогласія, которое и довело дѣло до такого положенія (1862 г.), что кн. Бисмаркъ нашелъ конфликтъ готовымъ. Палата не утвердила бюджета, а назначеніе Бисмарка еще болѣе раздражило палату. Бисмарка не любили, потому что помнили его депутатомъ въ учредитель-

номъ ландтагѣ, гдѣ онъ былъ представителемъ реакціонныхъ принциповъ и принадлежалъ къ такъ называемой—юнкерской партіи. Перемѣна въ его воззрѣніяхъ, произшедшая въ бытность его посломъ на Франкфуртскомъ сеймѣ, не была извѣстна. А между тѣмъ Бисмаркъ, пріѣхавъ съ благопріятными для Австріи воззрѣніями, по увидѣвъ, какъ эта послѣдняя пользовалась своимъ вліяніемъ въ ущербъ Германіи, вынесъ къ ней полнѣйшую ненависть. Затѣмъ онъ былъ посломъ при Русскомъ Дворѣ съ 1859 по 1862 г. Изъ писемъ его, писанныхъ въ это время, видно, что онъ твердо держался убѣжденія, что не надо упускать такого благопріятнаго случая, какъ война 59 года, для достиженія цѣлей. Въ 60 г. онъ былъ посломъ въ Парижѣ и успѣлъ расположить Наполеона къ Германіи. Будучи вполнѣ государственнымъ человѣкомъ, Бисмаркъ министромъ явился уже съ готовой программой. При столкновеніи съ палатой ему пришлось или отказаться отъ правленія, или вступить въ конфликтъ. Это было время безбюджетнаго управленія. Конфликтъ продолжался 4 года (съ 1862 по 1866). Палата не утверждала бюджета, Бисмаркъ распускалъ палату, но видя, что этимъ ни чего не достигнетъ, рѣшилъ управлять безъ бюджета. Тутъ необходимо указать на не совсѣмъ вѣрную теорію кн. Бисмарка, которую онъ изложилъ въ рѣчи, произнесенной въ оправданіе своихъ поступковъ. Дѣло въ томъ, что существуетъ 109 ст. прусской конституціи, гласящая, что «существующіе, т.-е. вотированные или неотмѣненные налоги будутъ взиматься». Иными словами, по 109 ст., налоги, существующіе на основаніи закона могутъ быть взимаемы. Вопросъ только въ томъ, могутъ ли они быть расходуемы безъ согласія палатъ? Бисмаркъ этого юридически не разъяснилъ [1]). Разсужденіе его такого рода: бюджетъ опредѣляется ежегодно закономъ; какъ издаются законы—говоритъ 62 ст.; силу законы получаютъ съ согласія 2 палатъ и короля. Чтобы бюджетъ былъ принятъ, нужно согласіе, но конституція не разрѣшаетъ вопроса относительно несогласія. Въ отношеніи обыкновенныхъ законовъ послѣдствіе ясно, но въ отношеніи бюджета совсѣмъ другое дѣло. Этотъ вопросъ имѣетъ такое значеніе для жизни государства, что не можетъ не быть разрѣшенъ. Существо конституціи въ томъ, что различные интересы должны придти къ компромиссу; если его нѣтъ, наступаетъ конфликтъ, съ наступленіемъ котораго вступаетъ въ права сила, и правительство обязано воспользоваться силой для под-

[1]) Ренне и Шульце не могли принять его толкованія.

держки жизни государства. Оно должно дѣйствовать на свой страхъ и рискъ и управлять безъ бюджета, основываясь на бюджетѣ прошлаго года и руководствуясь собственными соображеніями. Графъ Шверинъ сказалъ по этому поводу, что, по мнѣнію кн. Бисмарка, сила преобладаетъ надъ правомъ (Macht geht vor Recht). Это дѣйствительно можно вывести изъ его словъ. Сила была примѣнена на 4 года. Въ 1866 г., вслѣдствіе необыкновенныхъ военныхъ успѣховъ въ Даніи, Шлезвигъ-Голштейнѣ и въ Австріи, палата утвердила индемнитетный билль на всѣ 4 года, и примиреніе состоялось. Но нельзя сказать, чтобы воззрѣніе кн. Бисмарка выражало существо конституціи, ибо нѣтъ принципа, что расходованіе средствъ можетъ быть производимо безъ согласія палатъ. Это толкованіе соотвѣтствуетъ тому бурному времени, когда дѣйствовалъ Бисмаркъ. Онъ прибѣгъ къ мѣрамъ революціоннымъ, которыя только покрывались успѣхомъ. Бисмаркъ самъ въ послѣдствіи отступилъ отъ этого начала. Такъ, въ 1872 году, при преобразованіи счетнаго трибунала, онъ самъ регулировалъ средство контроля ландтага и съ тѣхъ поръ не прибѣгалъ къ нарушенію конституціи. Въ дѣйствительности же, бюджетъ регулируетъ вышеуказанными правами палатъ.

Въ связи съ этими правами находятся и другія, а именно, право по управленію войскомъ. Тутъ надо различать два вопроса: 1) бюджетное право для опредѣленія извѣстной суммы на содержаніе войска и 2) право опредѣленія контингента, численности арміи. Эти вопросы тѣсно связаны между собою. Сверхъ того, всѣ вопросы касательно организаціи арміи должны быть разсмотрѣны въ палатахъ. Въ Англіи права парламента въ этомъ отношеніи идутъ гораздо дальше, чѣмъ въ европейскихъ континентальныхъ государствахъ. Въ Англіи постоянная армія существуетъ въ незначительномъ размѣрѣ, и существованіе ея утверждается парламентомъ съ года на годъ, посредствомъ изданія такъ называемаго Muting Bill—билля о возмущеніи. Такимъ образомъ, вопросъ о существованіи арміи зависитъ всецѣло отъ палатъ, и палата ежегодно утверждаетъ за правительствомъ право управленія арміей на основаніи военныхъ законовъ. Впрочемъ, Англія находится въ исключительномъ положеніи: она не нуждается въ постоянномъ войскѣ, — главная ея опора это флотъ.

Международныя отношенія.

IV. Согласіе палатъ требуется не только по вопросамъ законодательнымъ, но также и по другимъ предметамъ. Сюда относятся

вопросы финансовые, главнѣйшія основанія военнаго управленія, акты въ области международныхъ сношеній, насколько они касаются установленія различныхъ обязанностей для массъ. Ими во 1) опредѣляются, иногда ограничиваются, гражданскія права, права торговли,—словомъ, они могутъ имѣть значеніе въ экономической жизни народа, и въ этомъ отношеніи ихъ должно разсматривать, какъ внутренніе законы. 2) Нѣкоторые изъ этихъ международныхъ актовъ могутъ произвести измѣненія въ объемѣ государства. Сюда относится уступка отдѣльныхъ частей территоріи и пріобрѣтеніе новыхъ,—инкорпорація. Въ виду политической важности такихъ измѣненій, могущихъ поставить администрацію въ затруднительное положеніе, подобные акты требуютъ согласія палатъ. Такъ, Венгерскій Сеймъ отвергъ въ 1879 г. предложеніе короны включить Боснію и Герцеговину въ составъ Австрійской имперіи. Вообще всякаго рода увеличенія и присоединенія новыхъ территорій не всегда связаны съ выгодою для государства; иногда правительство радо даже освободиться отъ иной области. Однимъ словомъ, инкорпорація такой важный политическій актъ, который не можетъ быть рѣшенъ одностороннею волею правительства, такъ же какъ и предложеніе монарху занять другой престолъ. Въ такихъ соединеніяхъ симпатіи монарха могутъ раздѣлиться, если интересы двухъ странъ не совпадаютъ. Такое соединеніе требуетъ согласія палатъ. Далѣе, палатамъ отчасти принадлежитъ право объявленія войны и мира. Съ точки зрѣнія юридическаго принципа, каждая страна можетъ видѣть въ лицѣ своего монарха представителя другой страны, и такое представительство не можетъ быть лишено права объявленія войны, потому что это такой актъ, который является принадлежностью высшаго правительства. Но фактически это право монарха ограничивается косвенными мѣрами. Дѣло въ томъ, что веденіе войны сопряжено, какъ извѣстно, съ громадными издержками и затратами, вызывающими потребность въ государственномъ кредитѣ, а разрѣшеніе всякихъ финансовыхъ биллей можетъ состояться только съ согласія палатъ. Заключеніе мира, ратификація международныхъ договоровъ, совершаются также отъ имени монарха посредствомъ уполномоченныхъ правительственныхъ органовъ. Но если въ нихъ содержатся условія, предполагающія измѣненіе гражданскихъ правъ, то всѣ такіе договоры должны быть одобрены палатами. Такимъ образомъ, мы указали на главнѣйшіе предметы, требующіе согласія палатъ.

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

Право контроля надъ администраціею.

V. Совокупность этихъ правъ имѣетъ отношеніе къ дѣятельности тѣхъ учрежденій, которыя являются признакомъ конституціоннаго государства; они касаются именно учрежденія министерства кабинета. Кабинетъ состоитъ изъ лицъ, связанныхъ между собою солидарною отвѣтственностію и опирающихся всегда на волю парламентскаго большинства; въ ихъ рукахъ сосредоточивается правительственная власть. Отвѣтственность за свои мѣры, принятыя правительствомъ и одобренныя королемъ, падаетъ на министерство, какъ центральный органъ исполнительной власти въ собственномъ смыслѣ этого слова (pouvoir exécutif). Кабинетъ управляетъ страной, слѣдовательно, пользуется свободой въ предѣлахъ предоставленной ему власти, но въ то же время онъ несетъ двоякую отвѣтственность, во 1) юридическую, за законность своихъ дѣйствій, во 2) политическую, за цѣлесообразность принятыхъ ими мѣръ. Владѣя такимъ важнымъ орудіемъ, какъ отвѣтственность министерства, палатамъ значительно облегчается трудъ контролированія дѣйствій правительственной власти. Отвѣтственность министерства является тѣмъ главнымъ средствомъ, которымъ обезпечивается прямое вліяніе палатъ на органы администраціи; косвенно же онѣ вліяютъ уже тѣмъ, что трудно провести границу между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Благодаря финансовой власти, онѣ принимаютъ, какъ уже было замѣчено, также косвенное участіе въ дѣлѣ военномъ. Но это все случаи косвеннаго вліянія парламента на дѣятельность правительства, намъ же надо указать на прямое. Отвѣтственность имѣетъ въ виду тѣ дѣйствія министерства, которыя прямо нарушаютъ конституцію или законъ, такія преступленія, которыя могутъ быть предусмотрѣны закономъ. Инициатива судебнаго преслѣдованія, обыкновенно, принадлежитъ нижней палатѣ, самый уже процессъ судебнаго разбирательства происходитъ въ верхней палатѣ, куда и направляется обвиненіе. (Въ Англіи верхняя палата до сихъ поръ сохраняетъ значеніе верховнаго суда). Какъ въ Англіи, такъ и на континентѣ Европы, министры отвѣчаютъ не только за конституціонность, но также и за полезность и честность своихъ дѣйствій. Понятно, что мѣриломъ честности и законности является не одно только внѣшнее согласіе съ закономъ. Иногда, при самомъ точномъ соблюденіи всѣхъ законныхъ формальностей, могутъ быть вредныя злоупотребленія, угрожающія интересамъ страны; но подобныя вредныя мѣры, предпринятыя

съ соблюденіемъ всѣхъ легальныхъ формъ, не всегда могутъ непосредственно влечь за собою судебное преслѣдованіе, такъ какъ всѣ случаи нарушенія государственныхъ интересовъ, понятно, не могутъ же быть предусмотрѣны дѣйствующимъ законодательствомъ. Да оно было бы и не желательно, такъ какъ палатамъ пришлось бы прибѣгать къ экстреннымъ мѣрамъ правосудія. Въ Англіи исторически выработался двоякій порядокъ обвиненія должностныхъ лицъ. Во 1-хъ, нижняя палата можетъ обыкновеннымъ путемъ начать обвиненіе извѣстнаго должностнаго лица (impeachement), когда дѣянія его являются противозаконными въ строгомъ смыслѣ слова. Такъ былъ обвиненъ въ 1626 г. лордъ Бокингамъ, въ 1678 г. министръ короля Карла II, лордъ Дэнби, наконецъ, въ новѣйшія времена—бывшій вице-король Индіи, Варренъ Гастингсъ. Во 2) въ тѣхъ случаяхъ, когда конструированіе обвиненія представляется затруднительнымъ, а тѣмъ неменѣе фактъ преступленія констатированъ съ достаточною ясностью,—въ этихъ случаяхъ употребляется другой способъ обвиненія посредствомъ билля о преслѣдованіи (Bill of attainder). При помощи этого билля, лицо обвиняется въ томъ случаѣ, когда дѣянія, подвергшіяся преслѣдованію нижней палаты, могутъ быть подведены подъ какое-либо преступленіе, предусмотрѣнное закономъ. Но этотъ билль создаетъ изъ этихъ дѣяній признаки преступленія и ex post facto примѣняется къ преслѣдуемому лицу. Такимъ образомъ, осужденіе происходитъ не на основаніи закона. Этимъ страшнымъ орудіемъ парламентъ пользовался въ то время, когда не установилось еще правильной министерской отвѣтственности. Но и англійскіе короли не брезгали этимъ средствомъ и при случаѣ употребляли, желая отдѣлаться отъ какого либо непріятнаго лица. Посредствомъ этого билля былъ осужденъ графъ Страффордъ по обвиненію въ государственной измѣнѣ; именно—*посредствомъ*, а не на основаніи, потому что нижняя палата предложила издать для Страффорда законъ съ обратнымъ дѣйствіемъ. Этимъ биллемъ пользовались короли, когда хотѣли отдѣлаться отъ своихъ министровъ или любимцевъ, незаслужившихъ или потерявшихъ расположеніе короля и почему либо сдѣлавшихся непріятными его особѣ. Такъ, Эдуардъ IV отдѣлался этимъ путемъ отъ своего брата герцога Георга-Кларенскаго, Генрихъ VIII казнилъ Томаса Мора, затѣмъ, свою жену Анну Болейнъ. Въ прежнее время политическая отвѣтственность достигалась посредствомъ билля о преслѣдованіи. Но это грозное экстра-легальное оружіе примѣнялось только до тѣхъ поръ, пока самое положеніе министерства въ его отношеніяхъ къ палатамъ было неопредѣленнымъ, когда не было

другаго средства устранить вредное, хотя и легально-дѣйствующее лицо отъ государственнаго управленія. Въ настоящее время, когда министерство избирается изъ парламентскаго большинства, когда оно стоитъ въ органической связи съ палатой, означенное оружіе сдѣлалось совершенно излишнимъ. Политическая отвѣтственность приняла совершенную форму и влечетъ за собою иныя послѣдствія. Въ Англіи и на континентѣ Европы палаты убѣдились, что онѣ вполнѣ достигаютъ своей цѣли простымъ устраненіемъ вреднаго лица, не подвергая его наказанію. Несравненно проще является отставка парламентскаго меньшинства. Поэтому, обвиненіе въ формѣ билля о преслѣдованіи замѣнилось правомъ палатъ выражать свое недовѣріе министерству, голосованіемъ о недовѣріи (Misstrauensvotum).

Право выражать недовѣріе министерству и право запроса.

VI. Въ настоящее время палаты могутъ 1) дѣлать вопросы министрамъ. Эти вопросы надо отличать отъ запросовъ, отъ которыхъ они отличаются различіемъ послѣдствій. Цѣль вопросовъ—вызвать министра на объясненіе по общимъ или частнымъ дѣламъ. Но министръ на вопросъ можетъ вовсе не отвѣчать на томъ основаніи, что разъясненіе можетъ повредить общему ходу дѣла, особенно въ области международныхъ актовъ, дипломатическихъ переговоровъ, гдѣ нерѣдко требуется интересами государства скрыть настоящее положеніе дѣла. Если палата вѣритъ министру, то удовлетворяется этимъ объясненіемъ, если же нѣтъ, то 2) дѣлается запросъ (интерпелляція). Отличія его слѣдующія: онъ дѣлается письменно—чрезъ предсѣдателя палаты. Запросъ можетъ быть сдѣланъ во 1) съ цѣлью вызвать министерство на разъясненіе по такому вопросу, по которому палата недовольна дѣйствіями правительственныхъ органовъ, во 2) съ цѣлью узнать какого направленія держится правительство по вопросу, интересующему въ данную минуту палату. Въ 3) интерпелляція можетъ быть вызвана какими либо чрезвычайными внутренними событіями, въ которыхъ министерство, по мнѣнію палаты, дѣйствуетъ не совершенно энергично. Министерство обязано отвѣчать, по иногда, впрочемъ, можетъ ограничиться заявленіемъ, что отвѣчать не можетъ въ виду того, что обнародованіе тѣхъ или другихъ документовъ, положенія того или другаго вопроса внутренней или внѣшней политики, считается несвоевременнымъ.

Смотря по отвѣту, положительному или отрицательному, палата постановляетъ: или перейти къ очереднымъ дѣламъ (обыкновенно, дѣла, подлежащія разсмотрѣнію, заранѣе располагаются въ извѣстномъ порядкѣ, запросы же дѣлаются между ними),

или обсуждать предложенный вопросъ. Этимъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, палата показываетъ, что отвѣтомъ она удовлетворена. Переходъ этотъ является мотивированнымъ (ordre du jour motivè), такъ какъ при томъ прилагается объясненіе палаты своего мнѣнія о дѣлѣ. Тутъ можетъ быть три случая. 1) Палата одобряетъ поведеніе министра. 2) Палата выражаетъ сожалѣніе о случившемся и надѣется, что другой разъ это не повторится, словомъ, дѣлаетъ небольшой выговоръ, сохраняя еще общее довѣріе къ министру. 3) Выражается недовѣріе. Въ этомъ случаѣ министерство, если не надѣется, что новые выборы принесутъ благопріятное большинство въ палату, не рѣшается посовѣтовать королю распустить палаты, но само подаетъ въ отставку. Выраженіе недовѣрія вытекаетъ изъ соображенія общей политики министерства, изъ того, что министерство вообще неугодно палатѣ, такъ какъ оно не выражаетъ истиннаго ея настроенія. Такъ, напр., пало въ 1782 году министерство лорда Норта, бывшаго главнымъ виновникомъ возстанія Сѣверо-американскихъ колоній и отдѣленія ихъ отъ метрополіи. Первоначально Нортъ выразилъ твердое намѣреніе остаться на своемъ мѣстѣ и совѣтовалъ королю распустить палату, но затѣмъ счелъ благоразумнымъ удалиться. Но не всегда выраженіе недовѣрія влечетъ за собою отставку министерства. Оно обыкновенно остается у дѣлъ, если недовѣріе выражено одною палатою, а вторая не присоединяется къ резолюціи первой. Такъ, въ 1884 г. палата лордовъ вотировала недовѣріе министерству Гладстона по Суданскимъ дѣламъ, но министерство осталось у дѣлъ, благодаря тому, что нижняя палата поддерживала его.

Право непосредственнаго обращенія къ коронѣ.

VII. Вообще, палатамъ принадлежитъ право выражать свое мнѣніе объ общемъ положеніи страны и направленіи политики непосредственно королю, помимо министерства. Еще существуетъ одинъ способъ устраненія министерства,—это посредствомъ адреса, подаваемаго королю. Этотъ способъ употребляется въ Виртембергѣ и въ Баваріи, въ силу конституціи, и обычая въ другихъ странахъ.

VIII. *Право парламетскихъ слѣдствій* (enquêtes parlementaires) имѣетъ весьма различное примѣненіе и можетъ служить для разныхъ цѣлей. Наиболѣе употребительный случай, когда парламентъ — занятъ обсужденіемъ какого нибудь законопроекта, требуются свѣдѣнія объ этомъ вопросѣ, добытыя изъ первыхъ рукъ, или требуется назначеніе особой коммиссіи для изслѣдованія вопроса, при чемъ коммиссіи предоставляется право подвергнуть допросу всѣхъ и даже, въ случаѣ надобности, подъ

присягой. Такъ, парламентское слѣдствіе было назначено англійскою палатою общинъ для изслѣдованія положенія быта рабочихъ классовъ въ промышленныхъ округахъ (1834). Труды слѣдственной коммиссіи послужили основаніемъ для работъ по фабричному законодательству. Парламентское слѣдствіе было примѣнено также въ 1832 и 1867 годахъ, при избирательныхъ реформахъ, именно, при изслѣдованіи вопроса о подкупахъ.

Независимо отъ этого, парламентъ назначаетъ коммиссію, имѣющую отношеніе къ слухамъ о различныхъ злоупотребленіяхъ, такъ, напримѣръ, о злоупотребленіи при выборахъ etc.

IX. Парламентъ имѣетъ *право принимать петиціи*. При извѣстныхъ условіяхъ право представить петиціи парламенту принадлежитъ всякому лицу, но посредственно. Въ качествѣ коллективныхъ петицій (т. е. отъ собирательнаго имени) могутъ быть поданы только установленными властями въ общинахъ и корпораціяхъ (графство, городъ, приходъ и т. д.). Не дозволяется только подать петицію въ самое засѣданіе парламента. Вообще никто не можетъ войти въ зданіе парламента съ цѣлью воздѣйствія на палаты. Въ этомъ вопросѣ англійскій парламентъ держится того же правила, какъ и о митингѣ, что никакая толпа не можетъ быть подпущена на извѣстномъ разстояніи отъ парламента.

Петиціи подаются, или черезъ депутатовъ, или письменно. Въ Англіи петиціи адресуются, или всему парламенту, или одной изъ палатъ. Никакая петиція не можетъ быть внесена непосредственно, а прежде препровождается въ коммиссію о петиціи. Коммиссія можетъ дать силу законопроекта, или оставить безъ послѣдствій. Посредствомъ права пріема петицій парламентъ можетъ имѣть контроль надъ администраціей какъ высшей, такъ и низшей.

Перечисливъ главнѣйшія права парламента, перейдемъ къ вопросу о дѣлопроизводствѣ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Парламентское дѣлопроизводство.

I. Всѣ дѣла отправляются особеннымъ порядкомъ, соотвѣтствующимъ многолюдному собранію, каковъ парламентъ. Мѣры, предпринимаемыя для этого, носятъ общее названіе парламентскаго

дѣлопроизводства. Въ томъ видѣ, какъ оно явилось въ Англіи, представляетъ результатъ опыта многихъ столѣтій, при чемъ источники парламентскаго дѣлопроизводства весьма различны: 1) парламентское дѣлопроизводство основано на законахъ и статутахъ, 2) на правилахъ, выработанныхъ самою палатой, и 3) правилахъ установленныхъ палатой для данной сессіи. Сверхъ исчисленныхъ правъ, англійскій парламентъ имѣетъ право обращаться къ прецедентамъ.

Вслѣдствіе чисто историческихъ условій, парламентское дѣлопроизводство Англіи не имѣло непосредственнаго вліянія на континентъ.

Въ началѣ нынѣшняго столѣтія трудно было получить полный отчетъ парламентскаго дѣлопроизводства; въ самой Англіи парламентское дѣлопроизводство еще не было приведено въ систему [1]). Поэтому европейскія государства обращались къ французской системѣ. Но съ этихъ поръ англійское право было изслѣдовано и сама Франція теперь обращается къ англійскимъ примѣрамъ.

II. Вопросъ—о quorum'ѣ, т.-е. количествѣ наличныхъ депутатовъ, для того, чтобы дѣлать постановленія. Въ Англіи довольно трехъ членовъ *палаты лордовъ* для рѣшенія вопросовъ. Это объясняется тѣмъ, что палата лордовъ была прежде королевскимъ совѣтомъ (Magnum consilium), который былъ въ одно и тоже время и законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, и органомъ исполнительной власти, и высшимъ королевскимъ судомъ. Затѣмъ палата лордовъ сдѣлалась учрежденіемъ политическимъ, но право, которое тогда она имѣла, какъ установленіе судебное— что tres faciunt collegium — осталось. Въ нижней палатѣ, гдѣ 658 членовъ, требуется наличность 40, т.-е. менѣе, чѣмъ $^1/_{16}$ часть палаты, рѣшаетъ всѣ дѣла отъ имени націи.

Но въ Англіи не только для голосованія, но и для пренія, требуется наличность не менѣе 40 членовъ [2]).

По уставу германскаго рейхстага, онъ имѣетъ право постановленія, когда присутствуетъ половина + 1 чл. (тоже и французская палата).

Публичность засѣданія палатъ во многихъ государствахъ

---

[1]) Нижняя палата выработала свой уставъ въ 1852 году немного позже уставъ палаты лордовъ. Сочиненіе по парл. дѣлоп. Мея: „Парламентская практика".

[2]) Въ Англіи это является часто средствомъ отсрочки засѣданія до слѣдующаго дня. Когда вся палата обращается въ комитеты, устраняется строгая форма пар. дѣлопроизводства и настаетъ комитетское засѣданіе и тутъ требуется наличность 40 человѣкъ.

предписывается конституціею, въ другихъ же это соблюдается фактически. Въ Англіи до сихъ поръ de jure засѣданіе парламента негласное. По биллю о правахъ, всѣ сужденія парламента должны были оставаться тайными, въ противномъ случаѣ грозило судебное преслѣдованіе. Но съ теченіемъ времени, члены парламента, получивъ право неприкосновенности, перестали соблюдать это правило; само общество — болѣе просвѣщенное — должно было интересоваться засѣданіемъ парламента для контроля надъ депутатами. Но de jure каждый членъ пар. имѣетъ право требовать удаленія чужихъ; de facto же засѣданіе англійскаго парламента публично, даже устроены особыя мѣста для газетныхъ репортеровъ.

Перенесенныя на континентъ эти права были поставлены въ иное условіе: представительныя учрежденія явились на континентѣ, какъ результатъ побѣды конституціоннаго начала надъ старымъ порядкомъ. Поэтому, эти права были внесены въ конституціи, что служило средствомъ контроля общества.

Иногда, по условію самого вопроса требуется, закрытое засѣданіе, напр., когда говорится объ иностранной политикѣ etc. Палаты представляютъ предсѣдателю, или извѣстному числу лицъ, предложить закрытое засѣданіе, и тогда публика можетъ быть удалена.

III. Въ порядкѣ дѣйствія палатъ англійская система дѣлопроизводства палатъ отличается отъ той, которая была приложена при конституированіи французской палаты въ 1814 году, тѣмъ, что въ англійской системѣ центръ тяжести лежитъ въ самой палатѣ, въ полномъ составѣ отправляющей всѣ обязанности по дѣлопроизводству и образующей всѣ спеціальные комитеты изъ всего своего состава; въ извѣстныхъ случаяхъ въ комитетъ обращается вся палата. Напротивъ, французская система отличается тѣмъ, что палата конституировавшись немедленно раздѣляется на бюро. Французскій сенатъ раздѣляется на 9 бюро, палата депутатовъ на 11; самое раздѣленіе происходитъ по жребію съ тѣмъ, чтобы не было подбора партій. Во французскомъ сенатѣ для этой цѣли примѣняется весьма оригинальная система: имѣется доска съ наклонной плоскостью, на которой устроено столько гнѣздъ, сколько сенаторовъ; вся доска раздѣлена на 9 клѣтокъ; шары, прокатываемые по доскѣ, останавливаются въ гнѣздахъ, на каждомъ шарѣ имѣется № сенатора. Таже система примѣняется и въ нижней палатѣ. Бюро имѣютъ прежде всего совѣщательный характеръ; въ составъ его входятъ: предсѣдатель, вице-предсѣдатель, секретарь. На усмо-

трѣвіе бюро возлагается: 1) провѣрка депутатскихъ полномочій; 2) предварительное разсмотрѣніе законопроектовъ и вопросовъ, передаваемыхъ изъ палатъ, которыя могутъ, впрочемъ, поручить коммиссіи подробную и всестороннюю разработку извѣстнаго вопроса. Каждое отдѣльное бюро съ этой цѣлью избираетъ членовъ въ спеціальныя коммиссіи, возобновляющіяся ежемѣсячно. Наприм., коммиссіи *законодательной инициативы* въ нижней палатѣ изъ 33-хъ членовъ, по 3 отъ каждаго бюро, поручается предварительное разсмотрѣніе законопроекта и оцѣнка конституціонности послѣдняго. Въ случаѣ особенной важности и сложности вопроса, коммиссіи предоставляется представить мотивированный докладъ. Рядомъ съ этимъ существуютъ: также ежемѣсячно возобновляемая коммиссія петицій, коммиссія дѣлъ мѣстнаго, муниципальнаго управленія, кромѣ того, бюджетная коммиссія спеціально для нижней палаты. Въ Англіи, по общему правилу, всѣ вопросы обсуждаются всей палатой, изъ чего, однако, не слѣдуетъ, чтобы англійская система не знала обсужденія отдѣльныхъ вопросовъ путемъ комитетовъ, которые вызываются просто необходимостью освободиться отъ стѣснительныхъ формальностей, сопряженныхъ съ обсужденіемъ билля въ засѣданіи палатъ, гдѣ, напр., нельзя болѣе двухъ разъ говорить по одному вопросу, вслѣдствіе чего, конечно, и самый спорный вопросъ не всегда достаточно выясняется. По англійской системѣ, въ иныхъ случаяхъ, вся палата обращается въ комитетъ. Вообще вся палата составляетъ постоянные: 1) комитетъ субсидій, 2) комитетъ путей и средствъ; они имѣютъ одного предсѣдателя, и ни одно финансовое предложеніе не можетъ быть внесено въ палату, не будучи предварительно разсмотрѣно въ комитетѣ. Но при этомъ существенно важно то, что сама же палата, и притомъ вся, обращается въ комитетъ и обсуждаетъ данный вопросъ. При обращеніи палаты въ комитетъ, спикеръ оставляетъ свое мѣсто, его замѣняетъ черменъ, унося знаки достоинства спикера (жезлъ); пренія ведутся подъ предсѣдательствомъ чермена (предсѣдателя финансоваго комитета). Когда, по мнѣнію чермена, спорные пункты преніями комитета достаточно выяснены, онъ ставитъ вопросъ: не желаетъ-ли комитетъ (таже палата), чтобы результатъ преній былъ доложенъ палатѣ? Тогда спикеръ занимаетъ свое мѣсто и палата какъ бы сама себѣ дѣлаетъ докладъ. Если пренія не заканчиваются однимъ засѣданіемъ, то, такъ какъ комитетъ собственной властью не можетъ отсрочить засѣданія, онъ опять-таки у себя проситъ дозволенія на продолженіе преній въ ближайшее засѣданіе. Аналогичное явленіе можно видѣть въ томъ, что пред-

ложенія относительно торговли, догматовъ религіи и церковнаго устройства (но не управленія) могутъ быть внесены въ палату не иначе, какъ чрезъ комитетъ. Сверхъ того, палата можетъ образовывать постоянные и спеціальные комитеты. Но нужно замѣтить, что какъ въ Англіи, такъ и на континентѣ Европы, къ постояннымъ комитетамъ относятся недружелюбно, съ нѣкоторымъ недовѣріемъ, и это не безъ основанія: дѣйствительно, чрезъ учрежденіе постоянныхъ комитетовъ, которымъ поручаются важныя статьи управленія, умаляется значеніе самой палаты. Примѣръ видимъ въ комитетѣ общественнаго спасенія 1793 г., поработившемъ вполнѣ конвентъ. Затѣмъ уже, послѣ казни Робеспьера, въ 1795 г. было постановлено, что палаты на будущее время не имѣютъ болѣе права создавать постоянные комитеты. Есть, однако, вопросы, которые по необходимости требуютъ обсужденія спеціальнаго; въ этихъ случаяхъ англійскій парламентъ прибѣгаетъ къ учрежденію спеціальныхъ, но не постоянныхъ, коммиссій. Нѣкоторые вопросы при ихъ обсужденіи требуютъ процедуры отличной отъ той, которая соблюдается въ засѣданіяхъ палатъ; сюда относятся, такъ называемые, частные, приватные билли. Различіе между приватными и публичными биллями состоитъ въ томъ, что публичные билли обнародываются во всеобщее свѣдѣніе, такъ что званіе ихъ обязательно; напротивъ, частные билли не обнародуются и, если уже получаютъ болѣе или менѣе публичный характеръ, то лишь по прошенію заинтересованныхъ сторонъ или корпорацій. Сюда относятся, напр., вопросы по дѣламъ желѣзнодорожныхъ компаній, муниципальной администраціи, санитарной части и т. под. Такимъ образомъ, этого рода билли по самому содержанію своему получаютъ значеніе частныхъ биллей. *Гнейстъ* справедливо говоритъ, что приватные билли суть законы только по формѣ, по содержанію же — административныя распоряженія, издаваемыя по петиціямъ. Но большинство частныхъ биллей возникаетъ не иначе, какъ по петиціямъ частныхъ лицъ. Желѣзнодорожная компанія, напримѣръ, проситъ концессію; она подаетъ прошеніе въ комитетъ петицій; комитетъ удостовѣряетъ, что всѣ формальности соблюдены; затѣмъ, объ этомъ доводится до свѣдѣнія публики съ тѣмъ, чтобы всякій могъ представить возраженіе, такъ что всякая концессія можетъ быть устранена частною критикою. Комитетъ выслушиваетъ всѣ мнѣнія за и противъ и затѣмъ уже вноситъ частный билль въ палату. Указавъ на основныя различія биллей, вносимыхъ въ палату, посмотримъ на самый ходъ занятій.

IV. При этомъ надо имѣть въ виду: 1) порядокъ внесенія

биллей, 2) порядокъ ихъ разсмотрѣнія, при чемъ слѣдуетъ различать: a) порядокъ преній, b) порядокъ заключительнаго голосованія, c) порядокъ представленія принятой резолюціи на утвержденіе королевской власти. Право на внесеніе законопроекта принадлежитъ правительству. Въ Англіи существуетъ особое правило, по которому инициатива въ дѣлахъ финансовыхъ принадлежитъ исключительно правительству. Право инициативы, предоставленное палатамъ, въ этомъ случаѣ повело бы къ тому, что члены палатъ стали бы вносить требованія объ употребленіи государственныхъ средствъ въ пользу тѣхъ мѣстностей, къ которымъ они сами принадлежатъ. Во избѣжаніе злоупотребленій парламентъ ограничилъ себя и уступилъ правительству, а право это утвердилось за министромъ финансовъ (канцлеромъ казначейства). Въ другихъ государствахъ не принято это правило, тамъ не столько законъ, сколько приличіе (bien-séance); создало тотъ же обычай: всѣ предложенія вносятся отъ имени правительства; по другимъ вопросамъ отдѣльнымъ членамъ палатъ принадлежитъ право предложенія на различныхъ условіяхъ: повсемѣстно установилось требованіе, чтобы предложеніе было поддержано. Въ Англіи, напримѣръ, для моцій (т.-е. предложеній) требуется поддержка со стороны одного лица.

На континентѣ требуется, чтобы предложеніе было не только поддержано, но и подписано опредѣленнымъ числомъ лицъ. Германскій рейхстагъ, напр., требуетъ подписи 15 лицъ. Этимъ путемъ парламентъ получаетъ возможность принимать предложенія только отъ извѣстныхъ, болѣе или менѣе значительныхъ партій. Исключеніе изъ этого правила представляетъ дѣлопроизводство англійской палаты лордовъ. Каждый лордъ, по старинному обычаю, считается прирожденнымъ совѣтникомъ короны; онъ имѣетъ право предлагать королю совѣты, требовать для этой цѣли аудіенціи; можетъ требовать, чтобы его предложенія, даже безъ поддержки со стороны другихъ, были выслушаны въ палатѣ, которая обязана дать ему слово, и чтобы его замѣчанія были внесены въ протоколъ засѣданія.

Наконецъ, сама палата приказываетъ вести извѣстное предложеніе, предварительно выработавъ его, для чего можетъ быть учреждена особая коммиссія. Такъ, напр., французское законодательное собраніе 1872 — 73 г. назначило особую коммиссію для выработки конституціонныхъ законовъ. Вообще каждый вопросъ можетъ быть разсмотрѣнъ по порученію палатъ въ спеціальной коммиссіи. Въ Англіи вся палата избираетъ для этого способныхъ лицъ. Во Франціи это поручается бюро; но предо-

ставляется и самой палатѣ избирать свѣдущихъ лицъ посредствомъ «scrutin de liste». Разумѣется не всѣ тѣ предложенія, которыя вносятся въ палаты, имѣютъ характеръ законопроектовъ; предложенія эти могутъ касаться и частныхъ вопросовъ; напр. выраженіе недовольства палатъ дѣйствіями министра. Важно, поэтому, различать законопроектъ и частное, отдѣльное предложеніе, когда вопросъ не имѣетъ прямаго отношенія къ законопроекту. Предложенія поступаютъ или отъ правительства, или отъ частныхъ лицъ. Эти предложенія называются моціями. Моціи, вслѣдствіе внезапнаго характера ихъ появленія, не вносятся въ дневную роспись. Такимъ образомъ, всѣ предложенія, которыми палата будетъ занята въ данную сессію, обыкновенно уже въ началѣ послѣдней бываютъ извѣстны; извѣстны далѣе предложенія членовъ палатъ и комитетовъ, которыми занимались въ теченіи послѣдней сессіи. Итакъ, всегда имѣется извѣстный запасъ дѣлъ на каждое засѣданіе, что и составляетъ дневную роспись (Tagesordnung, l'ordre du jour). Право установленія дневной росписи принадлежитъ предсѣдателю палаты, при чемъ члены послѣдней могутъ дѣлать возраженія. Для того, чтобы засѣданія дневной росписи не прерывались ради отдѣльныхъ заявленій, моцій, какъ правительства, такъ и частныхъ лицъ, то для нихъ назначаются опредѣленные дни недѣли. Въ англійскомъ парламентѣ среда назначена для разсмотрѣнія предложеній правительства; пятница — для депутатскихъ моцій; остальные дни — для дѣлъ по дневной росписи. Правительственный органъ имѣетъ право во всякое время прервать засѣданіе по росписи, чтобы сдѣлать важное сообщеніе. Мы видимъ, слѣдовательно, дѣла по дневной росписи и дѣла по отдѣльнымъ заявленіямъ, принятымъ палатой, которыя впослѣдствіи, по ея распоряженію, будутъ внесены въ роспись. Вообще каждое предложеніе должно быть изложено въ законодательной формѣ; для этого требуется: 1) письменное изложеніе; съ этимъ, по общему правилу дѣлопроизводства, соединяется требованіе о приведеніи мотивовъ. Такъ, во Франціи установилось правило, не допускающее обсужденія безъ мотивированія; 2) требуется строго-законодательная форма (что касается языка, параграфированія и редакціи), чтобы по принятіи этого предложенія можно было его сейчасъ обнародовать. Другія предложенія и моціи также должны быть представлены въ письменной формѣ; но тутъ имѣются исключенія для менѣе важныхъ вопросовъ, когда, напр., лицо проситъ слова для устнаго заявленія.

V. Для того, чтобы предложеніе поступило на разсмотрѣніе

палаты и было внесено въ дневную роспись, требуется предварительное разрѣшеніе палаты. Но и въ случаѣ разрѣшенія всякое предложеніе можетъ быть устранено или совершенно, или только на извѣстный срокъ. Наиболѣе выработанною представляется въ этомъ отношеніи практика англійскаго парламента, гдѣ имѣется нѣсколько средствъ къ устраненію предложеній, почему либо неугодныхъ.

Первый самый удобный способъ къ устраненію предложеній для лицъ, видящихъ, что партія, къ которой они принадлежатъ, собрана въ незначительномъ числѣ и что, слѣдовательно, рѣшеніе предложенія можетъ быть для нихъ неудовлетворительнымъ,—это предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія. Цѣль отсрочки та, что бы дать возможность представителямъ данной партіи собраться въ большемъ числѣ. Отсрочка засѣданія можетъ слѣдовать и сама собою, именно, если не имѣется въ палатѣ узаконеннаго числа членовъ.

Второй способъ устраненія предложенія,—это предложеніе о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ. Каждый членъ палаты, по внесеніи извѣстнаго вопроса, имѣетъ право предложить вопросъ: не желаетъ ли палата перейти къ очереднымъ дѣламъ? Спикеръ обязанъ пустить этотъ вопросъ немедленно на голосованіе, не дожидаясь исхода преній по предложенному вопросу. Если палата переходитъ къ очереднымъ дѣламъ, то она тѣмъ самымъ откладываетъ разсмотрѣніе законопроекта, по крайней мѣрѣ, до слѣдующаго засѣданія. Но переходъ къ очереднымъ дѣламъ не заключаетъ въ себѣ никакого порицанія предложенія.

Третій способъ устраненія предложеній,—это предварительный вопросъ (Previons question, question prèalable, Vorfrage), который собственно въ Англіи имѣетъ другое значеніе, чѣмъ на континентѣ Европы. На континентѣ этотъ вопросъ имѣетъ болѣе грубый, обидный характеръ; въ Англіи же онъ является лишь парламентскою уловкой. Предварительный вопросъ въ Англіи заключается въ слѣдующемъ. Извѣстно, что спикеръ въ концѣ дебатъ по каждому дѣлу ставитъ вопросы, вытекающіе изъ преній и рѣшающіе судьбу предложенія. Эти вопросы подвергаются голосованію. На этой почвѣ одинъ изъ очень ловкихъ парламентскихъ тактиковъ (какъ полагаютъ, Сэръ Гарри Вэнъ, въ XVII ст.) выработалъ оружіе для устраненія непріятныхъ биллей. Именно—вносится предложеніе, чтобы спикеръ предложенный вопросъ пустилъ немедленно на голосованіе, безъ предшествовавшихъ преній,—чтобы палата сейчасъ же рѣшила вопросъ.

Отсюда понятно, что авторы предложенія, сторонники его, бу-

дутъ противъ предварительнаго вопроса, они будутъ желать предварительныхъ преній. Напротивъ, противники предложенія подадутъ голосъ за немедленное голосованіе. Если предложеніе о предварительномъ вопросѣ рѣшено положительно, то билль, до разсмотрѣнія другихъ вопросовъ, долженъ быть пущенъ на голосованіе. Если такимъ образомъ вотированное предложеніе рѣшено отрицательно, то тѣмъ самымъ оно окончательно отвергнуто.

На континентѣ этотъ вопросъ ставится въ болѣе рѣзкой формѣ. Спрашивается: желаетъ-ли палата заниматься даннымъ вопросомъ? стоитъ-ли его разсматривать?

Четвертый способъ устраненія предложеній,—это внесеніе поправокъ. Вмѣсто одного предложенія вносится другое, содержащее въ себѣ тотъ же главный вопросъ, но совершенно измѣняющее смыслъ предъидущаго. Въ англійскомъ парламентѣ предложенія иногда до того измѣнялись, что отъ предъидущаго оставалось одно «что». Такъ, въ 1806 году одна партія желала выразить неодобреніе министерству Питта и поднести королю адресъ, въ которомъ говорилось, что министерство это нанесло великій вредъ странѣ; другая партія внесла поправку, что министерство Питта оказало странѣ великія услуги. Эта поправка была принята.

Таковы способы устраненія неугодныхъ предложеній. Каждое изъ этихъ четырехъ предложеній имѣетъ преимущество предъ всѣми другими вопросами, т.-е. каждый изъ нихъ долженъ быть рѣшенъ прежде, чѣмъ опять перейти къ обсужденію предложенія.

VI. Что касается очередныхъ дѣлъ, т.-е. новыхъ предложеній, то послѣднія поступаютъ на разсмотрѣніе палаты или по дневной росписи, или въ силу предложеній отдѣльныхъ министровъ, или, наконецъ, по предложенію членовъ палаты.

Всякій вопросъ, принятый палатою къ разсмотрѣнію, долженъ пройти чрезъ всѣ стадіи парламентскаго дѣлопроизводства.

Практика англійскаго парламента представляется въ этомъ отношеніи наиболѣе удовлетворительною; она наиболѣе обезпечиваетъ полноту и зрѣлость обсужденія. Отдѣльныя стадіи, чрезъ которыя долженъ пройти всякій билль, раздѣляются между собою извѣстными промежутками времени, которые опредѣляются по соглашенію палаты и спикера, при составленіи дневной росписи. Стадіи парламентскаго дѣлопроизводства слѣдующія.

1) Первое чтеніе, 2) второе чтеніе, 3) отсылка въ комитетъ, 4) третье чтеніе и 5) голосованіе.

Первое чтеніе не имѣетъ теперь существеннаго значенія. Оно установлено было для ознакомленія членовъ палаты съ содержа-

ніемъ билля. Но такъ какъ билли, предлагаемые на разсмотрѣніе, уже заранѣе печатаются и раздаются, то всѣ уже до чтенія имѣютъ возможность ознакомиться съ содержаніемъ.

Поэтому, первое чтеніе теперь ограничивается тѣмъ, что спикеръ прочитаетъ лишь заголовокъ и спрашиваетъ, желаетъ-ли палата допустить билль ко второму чтенію.

Назначеніе 2-го чтенія, если билль допущенъ къ нему, заключается въ выясненіи общихъ принциповъ, положенныхъ въ основаніе законопроекта, т.-е. общаго его содержанія, направленія, а также нѣкоторыхъ его частностей, расположенія статей и пр. Во второмъ чтеніи рѣшается также дальнѣйшая судьба билля. Если палата согласна относительно общихъ принциповъ билля, но билль представляется важнымъ и по нѣкоторымъ пунктамъ требуетъ болѣе зрѣлаго обсужденія, то она постановляетъ отсылку его въ комитетъ, или, лучше сказать, палата обращается въ комитетъ. Это состоитъ въ томъ, что спикеръ спрашиваетъ палату: желаетъ-ли она обратиться въ комитетъ? Этотъ вопросъ ставится въ слѣдующей формѣ: желаетъ-ли палата, чтобы спикеръ оставилъ свое мѣсто? Если вопросъ будетъ рѣшенъ утвердительно, то спикеръ оставляетъ свое мѣсто, которое занимаетъ предсѣдатель финансоваго комитета — черменъ (предсѣдатель). Подъ его предсѣдательствомъ и происходятъ чтенія билля, менѣе стѣсненныя парламентскими формальностями. Въ этой стадіи билль подвергается самой тщательной обработкѣ: редакція его измѣняется, отдѣльныя статьи пропускаются, другія дополняются, замѣняются новыми. Обращеніе въ комитетъ имѣетъ вообще своимъ назначеніемъ спеціальную разработку билля во всѣхъ его подробностяхъ и окончательное установленіе законопроекта какъ по содержанію, такъ и по формѣ. Для такой детальной и тщательной обработки, формы парламентскаго дѣлопроизводства представляются стѣснительными; ихъ устраняетъ обращеніе палаты въ комитетъ. Въ заключеніе преній черменъ спрашиваетъ комитетъ— желаетъ-ли онъ представить докладъ палатѣ, т.-е. перейти опять въ оффиціальное засѣданіе? По утвердительномъ рѣшеніи этого вопроса, черменъ оставляетъ свое мѣсто и спикеръ снова вступаетъ въ свои права предсѣдателя. Оффиціальному засѣданію палаты дѣлается докладъ о выработкѣ законопроекта и дѣлается постановленіе о третьемъ чтеніи.

Это чтеніе имѣетъ цѣлью окончательное установленіе и окончательное обсужденіе билля. Поправки допускаются только съ большими затрудненіями. По общему правилу, послѣ 3-го чтенія допускаются только редакціонныя измѣненія. По уставу герман-

скаго рейхстага, во время 3-го чтенія измѣненія допускаются только въ томъ случаѣ. если въ пользу этого подписалось, по крайней мѣрѣ, 30 лицъ.

Послѣдняя стадія — голосованіе.

При разсмотрѣніи вопроса о голосованіи законопроектовъ въ палатѣ депутатовъ, нужно имѣть въ виду общія соображенія, т.-е. удобство закрытой и открытой подачи голосовъ. При выборѣ депутатовъ здравый политическій смыслъ требуетъ закрытой подачи голосовъ, которая одна обезпечиваетъ свободу выборовъ. Напротивъ, при голосованіи въ палатѣ открытая подача является необходимымъ требованіемъ, обезпечивающимъ интересы населенія. Всѣ конституціи признаютъ, что депутаты не могутъ быть связываемы со стороны избирателей никакими инструкціями; но, если бы, кромѣ того, депутаты пользовались правомъ закрытой подачи голосовъ при парламентскомъ дѣлопроизводствѣ, то избиратели были бы лишены всякой возможности контролировать дѣйствія своихъ представителей, и интересы населенія, во всякомъ случаѣ, не были бы обезпечены. Поэтому, въ большинствѣ государствъ при голосованіи въ палатѣ принята открытая подача голосовъ, которая осуществляется въ различныхъ формахъ. Въ англійскомъ парламентѣ она состоитъ въ вставаньи и сидѣньи, т.-е. согласные встаютъ, несогласные сидятъ, и наоборотъ; или счетъ голосовъ производится посредствомъ переклички, посредствомъ заявленія «да» или «нѣтъ». Если и послѣ того счетъ покажется сомнительнымъ, тогда происходитъ голосованіе посредствомъ, такъ называемаго, *раздѣленія*. Изъ залы засѣданія, позади кресла спикера, ведутъ 2 двери; подлѣ каждыхъ дверей устанавливаются счетчики; согласные выходятъ въ правыя, а несогласные въ лѣвыя двери.

Таковы правила о порядкѣ дѣлопроизводства въ англійскомъ парламентѣ. Аналогическія положенія существуютъ и на континентѣ. Разница заключается въ томъ, что тамъ, гдѣ существуетъ система бюро,—во Франціи,—происходятъ всего 2 чтенія. Но за то по французской системѣ между двумя чтеніями требуется интервалъ, по крайней мѣрѣ, въ 5 дней. Въ Англіи такихъ опредѣленныхъ интерваловъ нѣтъ, парламентъ самъ опредѣляетъ промежутки и, если дѣло важно, онъ можетъ сдѣлать значительные перерывы, но въ его же власти всегда сблизить стадіи. Такъ что, не смотря на кажущуюся медленность его дѣлопроизводства (10 собственно стадій, такъ какъ каждый билль долженъ пройти чрезъ 2 палаты), можно въ одинъ день провести законопроектъ, а на слѣдующее утро опубликовать законъ. При французской

системѣ это собственно невозможно. Но уставы французскіе даютъ въ руки палаты средство сократить процессъ дѣлопроизводства, посредствомъ предложенія вопроса о неотложности (urgence). Это предложеніе имѣетъ преимущество предъ всѣми другими вопросами и оно должно быть прежде всего рѣшено. Въ случаѣ рѣшенія о неотложности вопроса, для законопроекта установляется только одно чтеніе и онъ можетъ пройти также въ одинъ день.

Второе отличіе французскаго порядка дѣлопроизводства отъ англійскаго заключается въ томъ, что при французской системѣ палата обыкновенно не вся обращается въ комитетъ. Если послѣднее желательно, то предложеніе объ этомъ передается на предварительное обсужденіе бюро. Въ противномъ случаѣ, при обыкновенныхъ вопросахъ, дѣла передаются на обсужденіе отдѣльной, спеціальной коммиссіи. Но докладъ коммиссіи не является окончательною формою законопроекта: измѣненія допускаются со стороны министровъ, авторовъ предложенія и другихъ.

Далѣе, кромѣ вышеуказанныхъ особенностей, нужно замѣтить, что по французской системѣ финансовые законопроекты разсматриваются въ особой бюджетной коммиссіи, причемъ для нихъ не требуется двухъ чтеній, а считается достаточнымъ одно.

Нѣкоторыя особенности существуютъ также относительно порядка подачи голосовъ. Именно—палата допускаетъ и открытую, и закрытую подачу голосовъ, съ тѣмъ различіемъ, что требованіе закрытой должно быть подписано бо́льшимъ числомъ членовъ, чѣмъ требованіе открытой.

Формы открытой подачи голосовъ весьма различны. Открытая подача голосовъ производится или тѣмъ, что согласные встаютъ, несогласные сидятъ, или наоборотъ; счетъ голосовъ предоставляется президенту. Если послѣ этихъ двухъ способовъ счетъ голосовъ покажется сомнительнымъ, то можно приступить къ, такъ назыв., *appelle nominale,* — поименной перекличкѣ; при этомъ способѣ могутъ имѣть значеніе только присутствующіе члены, за отсутствующихъ трудно подать голосъ. Если не довѣряютъ и appelle nominale, тогда приступаютъ къ подачѣ голосовъ посредствомъ бюллетеней. Каждый членъ получаетъ 2 бюллетеня, на которыхъ отмѣчена его фамилія; бѣлые бюллетени означаютъ согласіе, цвѣтные (зеленые или синіе) несогласіе. Квесторы разносятъ 2 урны: одну для счета голосовъ, т.-е. для опусканія въ нее бюллетеней, а другую съ контрмарками для повѣрки. Если, наконецъ, и при такомъ счетѣ предполагаютъ ошибку, то происходитъ vôte publique à la tribune. Каждый

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

членъ вызывается поочередно къ трибунѣ и здѣсь опускаетъ свой бюллетень въ урну.

Закрытая подача голосовъ производится посредствомъ шариковъ (boulles).

Французскій порядокъ подачи голосовъ принятъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Министерство.

I. Въ настоящее время *кабинетъ* или *министерство* есть тотъ факторъ государственной власти, который является связующимъ звеномъ между короной и палатами. Вмѣстѣ съ тѣмъ, кабинетъ въ современныхъ его отношеніяхъ къ парламенту, съ одной, и въ коронѣ, съ другой стороны, составляетъ существенный отличительный признакъ конституціонной монархіи. Въ настоящее время министры суть одновременно и совѣтники короны, и предводители даннаго парламентскаго большинства. Они являются и довѣренными лицами парламента, и уполномоченными короны. Согласіе между монархическою властью и народнымъ представительствомъ держится на этомъ, именно, учрежденіи. Чрезъ посредство кабинета, съ одной стороны, корона можетъ имѣть вліяніе на парламентъ, съ другой—парламентъ можетъ контролировать всѣ дѣйствія правительства. Такимъ образомъ, установляется совокупное дѣйствіе всѣхъ элементовъ государственной власти на дѣла какъ законодательныя, такъ и исполнительныя.

А) *Образованіе кабинета въ Англіи.*

II. Учрежденіе министерства выработалось сравнительно довольно поздно. Оно явилось въ самой Англіи только тогда, когда прерогативы короны были, наконецъ, согласованы, до извѣстной степени, съ привилегіями парламента. До тѣхъ же поръ, пока королевская прерогатива стояла вполнѣ особнякомъ отъ парламентскихъ привилегій, пока король былъ настоящимъ главой исполнительной власти, а парламентъ совершенно отдѣльнымъ установленіемъ, призывавшимся къ участію по опредѣленному

кругу дѣлъ, кабинета въ современномъ смыслѣ этого слова не существовало и не могло существовать, и надо сказать, что даже въ тѣ времена, когда этотъ кабинетъ сталъ зарождаться, онъ былъ встрѣченъ въ самомъ парламентѣ весьма недружелюбно.

Въ Англіи король издавна являлся въ двоякомъ видѣ. Какъ глава власти законодательной, онъ могъ быть названъ «королемъ въ парламентѣ», который вмѣстѣ съ палатами издавалъ законы, установлялъ налоги и т. д. Напротивъ, какъ глава власти исполнительной, какъ власть, которая вела иностранныя сношенія, заключала договоры съ чужими государствами, принимала и отправляла посольства, управляла арміей и милиціей, взимала налоги, завѣдывала различными государственными установленіями,— король могъ быть названъ «королемъ въ совѣтѣ», ибо самымъ высшимъ установленіемъ при королѣ былъ въ то время, такъ называемый, *тайный королевскій совѣтъ*, участвовавшій въ осуществленіи всей королевской прерогативы. Въ тѣ времена, когда эта прерогатива находилась въ полномъ своемъ развитіи, и власть тайнаго королевскаго совѣта была чрезвычайно велика. Въ свое время, это собраніе наполнялось людьми, наиболѣе выдающимися въ Англіи. Во-1-хъ, въ тайный королевскій совѣтъ входили всѣ высшія должностныя лица королевства, во-2-хъ, лица, спеціально назначаемыя королемъ, т.-е. возведенныя въ званіе тайныхъ королевскихъ совѣтниковъ. По мѣрѣ того, какъ развивались парламентскія вольности, законодательная власть тайнаго совѣта мало по малу ограничивалась. Тѣмъ не менѣе, онъ оставался высшимъ установленіемъ, стоящимъ не только надъ администраціею, но и надъ судебною властью: сюда можно было аппелировать, въ особенности, по дѣламъ судебно-административнымъ.

Отсюда видно, что собственно тайный королевскій совѣтъ, какъ органъ высшей исполнительной власти, нисколько не напоминалъ современнаго кабинета. Онъ былъ установленіемъ совершенно отдѣльнымъ отъ парламента; члены его назначались по усмотрѣнію короля и были непосредственными служителями и совѣтниками короны, неимѣвшими даже доступа въ парламентъ.

Неудобства королевскаго совѣта обнаружились прежде всего для самой короны. Онъ былъ установленіемъ слишкомъ многочисленнымъ для того, чтобы король могъ совѣщаться in pleno со всѣмъ совѣтомъ. Вслѣдствіе этого, уже Карлъ I сталъ приглашать къ себѣ на спеціальныя тайныя совѣщанія только нѣкоторыхъ лицъ, преимущественно тѣхъ, которыя завѣдывали какою-либо важною отраслью государственнаго управленія. Эти

совѣщанія происходили въ королевскомъ кабинетѣ, откуда и произошло позднѣйшее названіе министерства въ Англіи.

Означенное нововведеніе, вызванное практическою необходимостью, было встрѣчено и въ тайномъ королевскомъ совѣтѣ, и въ особенности, въ парламентѣ, съ большимъ неудовольствіемъ. Ибо этимъ путемъ король, съ одной стороны, эмансипировалъ себя изъ подъ вліянія своего тайнаго совѣта, съ другой, освобождалъ настоящихъ совѣтниковъ отъ всякой законной отвѣтственности и предъ королевскимъ совѣтомъ, и передъ парламентомъ. Вслѣдствіе этого, парламентъ долженъ былъ прибѣгнуть къ экстралегальнымъ мѣрамъ противъ этихъ неоффиціальныхъ совѣтниковъ, и изъ всѣхъ такихъ мѣръ самой употребительной сдѣлалось обвиненіе на основаніи билля о преслѣдованіи.

Впослѣдствіи, уже послѣ революціи, при Карлѣ II, явились нѣкоторыя мѣры, направленныя къ тому, чтобы организовать королевскій совѣтъ на новыхъ началахъ, чтобы онъ былъ способенъ дѣйствовать и въ интересахъ короны, и не нарушая парламентскихъ вольностей. Въ это время одинъ изъ знаменитѣйшихъ государственныхъ людей Англіи, Вилльямъ Темпль, предложилъ въ 1679 г. планъ, по которому королевскій совѣтъ долженъ былъ состоять изъ 30-ти членовъ, изъ которыхъ 15 назначались отъ короны и 15 были выборными отъ парламента. Этотъ планъ былъ принятъ Карломъ II, но практически онъ неосуществился: дѣло осталось въ прежнемъ видѣ, т.-е. номинально существовалъ тайный королевскій совѣтъ, который за всѣ дѣйствія короны несъ отвѣтственность, а въ дѣйствительности, совѣтниками короля были близкія къ нему лица, пользовавшіяся его расположеніемъ. Таковыми, напр., были, въ царствованіе Карла II, министры: Клиффордъ, Ашли, Бокингамъ, Арлингтонъ и Лодердаль, получившіе презрительное названіе *кабали* (cabal— слово, которое составляется изъ начальныхъ буквъ приведенныхъ фамилій).

Только со времени царствованія Вильгельма III, т.-е. съ 1688 г., въ Англіи является нѣчто подобное нынѣшнему министерству. Вильгельмъ III вступилъ въ Англію, какъ человѣкъ чужой, какъ основатель совершенно новой династіи, поэтому ему пришлось, по необходимости, опираться на парламентъ. Вотъ почему онъ и сталъ назначать на высшія государственныя должности такихъ лицъ, которыя располагали извѣстною партіей въ парламентѣ. Но, какъ весьма искусный политикъ, желавшій умиротворить страну, Вильгельмъ III составилъ свое министерство изъ выдающихся представителей и тори, и виговъ, между кото-

рыми умѣлъ поддерживать согласіе. Но послѣ смерти Вильгельма Оранскаго, когда престолъ достался сначала Аннѣ Датской, а затѣмъ перешелъ къ Ганноверской династіи, представители этой послѣдней должны были опираться уже на парламентское большинство. Впрочемъ, первоначально министрами назначались люди, вообще пользующіеся расположеніемъ парламента, а не члены одной какой-либо партіи. Основателемъ настоящаго министерскаго управленія можетъ считаться Робертъ Вальполь, который съ 1721—1741 г. управлялъ Англіей отъ имени двухъ Георговъ. Это былъ человѣкъ необыкновенныхъ парламентскихъ и государственныхъ способностей, который, не нося названія перваго министра, умѣлъ, однакоже, съ великимъ искусствомъ группировать около себя парламентское большинство, такъ что въ теченіи 20-ти лѣтъ неограниченно распоряжался судьбами Англіи. При Вальполѣ образовалось уже болѣе или менѣе однородное министерство, располагающее парламентскимъ большинствомъ, и установилась прочная связь между кабинетомъ и парламентомъ. Послѣдующія министерства находились въ нѣкоторомъ неустойчивомъ положеніи, за исключеніемъ кабинета Питта Старшаго, который успѣлъ образовать министерство, также болѣе или менѣе однородное и солидарное съ своимъ главою. Георгъ III, какъ извѣстно, желалъ имѣть министровъ, исключительно угодныхъ ему. Таково, напр., было министерство лорда Бьюта, шотландца, въ высшей степени непопулярнаго въ странѣ. Когда это министерство пало, король вынужденъ былъ обратиться къ парламентскому большинству. Въ концѣ XVIII ст. министерство Вилльяма Питта Младшаго было уже настоящимъ парламентскимъ министерствомъ (1783).

Такъ постепенно и фактически образовалось въ Англіи то учрежденіе, которое теперь носитъ названіе кабинета, учрежденіе, въ дѣйствительности, неизвѣстное англійскимъ законамъ. Характеристическими признаками этого кабинета являются: 1) однородность его состава,—министерство составляются изъ выдающихся лицъ господствующей партіи, тори или виговъ; 2) солидарность между его членами. Существенное отличіе между министерствомъ конституціоннымъ, или парламентарнымъ, и министерствомъ въ неограниченной монархіи заключается въ томъ, что въ послѣдней каждый министръ состоитъ въ чисто индивидуальной связи съ главой государства. Министръ можетъ быть назначенъ другой, безъ всякихъ дальнѣйшихъ перемѣнъ въ составѣ кабинета. Напротивъ, парламентское управленіе предполагаетъ, что всѣ министры солидарны между собой, и если потерпитъ пора-

женіе одинъ изъ нихъ, то подаетъ въ отставку все министерство [1]). Въ конституціонномъ государствѣ предполагается, что каждая мѣра каждаго министра исходитъ отъ всего министерства. Предъ палатами и короной министры солидарны; они отвѣчаютъ другъ за друга. Но въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о такихъ мѣрахъ, которыя обсуждаются въ кабинетѣ, каковы, напр., финансовые законопроекты, мѣры внѣшней политики и т. п. Затѣмъ, каждый министръ отвѣтственъ индивидуально за законность и цѣлесообразность своихъ дѣйствій къ кругу предоставленныхъ ему дѣлъ.— Наконецъ, 3) если министры солидарны, то, необходимо должно имѣть главу, вокругъ котораго бы они группировались. Такимъ лицомъ является премьеръ, или министръ — президентъ. Эта должность выработалась въ Англіи также къ концу XVIII ст. Робертъ Вальполь былъ первымъ министромъ de facto, но оффиціально этого званія не носилъ. Въ дѣйствительности, онъ никогда и не собиралъ кабинета, но вынуждалъ каждаго министра въ отдѣльности дѣйствовать согласно своимъ намѣреніямъ. Питтъ Старшій также былъ только фактическимъ главой кабинета. Дѣйствительнымъ премьеромъ сдѣлался впервые Питтъ Младшій. Въ настоящее время премьеромъ обыкновенно назначается лицо, которое является предводителемъ партіи, признаннымъ ея главою. Такъ, до послѣдняго времени, признаннымъ главою партіи виговъ былъ Гладстонъ, министерство котораго смѣнилось кабинетомъ лорда Бэкон фильда (д'Израэли), предводителя консервативной партіи. Премьеру поручается составить кабинетъ, т.-е. распредѣлить министерскіе портфели между лицами, къ которымъ онъ питаетъ довѣріе и считаетъ способными къ занятію мѣста въ кабинетѣ. Необходимо замѣтить при этомъ, что министры въ Англіи не являются должностными лицами, которыя бы вели текущія дѣла по своему вѣдомству. Англійскіе министры суть политическіе руководители своей части, дающіе опредѣленное направленіе вѣдомству, во главѣ котораго они стоятъ, и проводящіе въ парламентѣ мѣры, которыя они считаютъ необходимыми для завѣдываемой ими отрасли управленія.

Б) Составъ кабинета.

III. Обращаясь къ составу кабинета въ Англіи и на континентѣ Европы, мы должны, прежде всего, провести различіе между

---

[1]) Противъ этого можно, повидимому, привести то возраженіе, что въ послѣднее время въ кабинетѣ лорда Бэконсфильда происходили большія частичныя перемѣны: вышелъ въ отставку лордъ Дерби и другія лица. Но это обстоятельство объясняется раздорами въ самомъ кабинетѣ, а не тѣмъ, чтобы, напр., лордъ Дерби потерпѣлъ какое-нибудь пораженіе въ парламентѣ.

государствами парламентскими и представительными монархіями.

Въ парламентскихъ государствахъ, типомъ которыхъ является Англія, Бельгія и отчасти Данія, принципы составленія кабинета, указанные выше, проведены послѣдовательно. Здѣсь министерство служитъ дѣйствительнымъ представителемъ парламентскаго большинства; на посты министровъ здѣсь назначаются выдающіеся депутаты извѣстной партіи и министерство является однимъ цѣлымъ, члены котораго связаны солидарною отвѣтственностью, и имѣетъ своего главу, дающаго общее направленіе мѣрамъ правительства. Все это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что въ Англіи и въ государствахъ, которыя близко подходятъ къ этому типу, образовалось управленіе партій. Здѣсь партіи являются не только организованными, являются не только результатомъ опредѣленнаго направленія умовъ, но и представителями реальныхъ интересовъ, представителями такихъ общественныхъ силъ, которыя имѣютъ преобладаніе въ странѣ.

Въ государствахъ представительныхъ, гдѣ преобладающее значеніе принадлежитъ, напротивъ, прерогативамъ короны, подобное составленіе министерства не представляется обязательнымъ. Такъ, напр., 60 ст. прусской конституціи гласитъ, что «министры назначаются королемъ» и, при исчисленіи прерогативъ королевской власти, говоритъ, что король назначаетъ и увольняетъ министровъ. Этотъ принципъ, de jure, существуетъ и въ Англіи, но въ представительныхъ государствахъ, въ отличіе отъ парламентскихъ, онъ получаетъ практическое примѣненіе. Король въ Пруссіи и въ другихъ подобныхъ государствахъ, можетъ назначить на постъ лицо, которое не только не принадлежитъ къ парламентскому большинству, но даже не входитъ въ составъ парламента, т.-е. не имѣетъ депутатскаго полномочія. Такъ, нынѣшній имперскій канцлеръ Германіи, князь Бисмаркъ, былъ призванъ въ 1862 г. занять постъ прусскаго министра-президента и 4 года оставался на этомъ посту, не принадлежа къ парламенту. Онъ получилъ депутатское полномочіе только въ 1867 г., когда былъ созванъ учредительный рейхстагъ Сѣверо-Германскаго Союза. До тѣхъ же поръ онъ стоялъ внѣ парламента, не имѣлъ никакого дѣйствительнаго отношенія ни къ одной изъ составлявшихъ его партій. Поэтому, во время бурныхъ засѣданій прусскаго ландтага, онъ имѣлъ основаніе проводить различіе между Пруссіей и Англіей, указывая на то, что, прусскіе министры суть министры короны, а не парламентскаго большинства.

Во всякомъ случаѣ, и въ представительныхъ монархіяхъ политическая цѣлесообразность заставляетъ придавать министерству такую организацію, которая бы соотвѣтствовала общему строю государства, т.-е. общимъ началамъ конституціоннаго управленія. Если въ представительной монархіи не требуется, чтобы министерство состояло изъ лицъ, принадлежащихъ къ парламентскому большинству, то все-таки представляется необходимость составить кабинетъ изъ лицъ, которыя бы представляли опредѣленное направленіе, притомъ такое, которое бы имѣло извѣстную поддержку въ палатахъ. Не всѣ министры имѣютъ столько таланта, столько силы воли, чтобы такъ долго бороться съ парламентскимъ большинствомъ, какъ князь Бисмаркъ,—этотъ исключительный человѣкъ и дѣйствовавшій при исключительныхъ обстоятельствахъ. При иныхъ условіяхъ министерство необходимо должно быть составлено изъ людей, которые пользуются значительнымъ вліяніемъ въ парламентѣ, хотя и не принадлежатъ къ его составу.

Впрочемъ, министры, назначенные изъ лицъ постороннихъ, имѣютъ все-таки доступъ въ парламентъ, въ качествѣ представителей короны. Во 1-хъ, они пользуются, какъ и всякіе министры, правомъ требовать слова въ каждый моментъ парламентскихъ преній, для выясненія тѣхъ или другихъ обстоятельствъ, касающихся плановъ правительства. Во 2-хъ, къ нимъ можетъ быть обращенъ запросъ, съ цѣлью разъясненія различныхъ правительственныхъ дѣйствій. Вообще они подчиняются всѣмъ тѣмъ условіямъ, въ какія поставлены и министры, назначенные изъ парламентскаго большинства,—напр., отвѣтственности. Только въ одномъ отношеніи отличаются они отъ министровъ конституціонныхъ въ полномъ смыслѣ этого слова, именно—они не подчиняются условіямъ парламентскаго дѣлопроизводства и парламентской дисциплинѣ ни въ выгодныхъ, ни въ невыгодныхъ ея сторонахъ. Мы видѣли уже выше, что члены парламента пользуются полной свобой слова и не отвѣтственны за мнѣнія, выраженныя ими при исполненіи своихъ обязанностей въ палатахъ. Этотъ принципъ не примѣняется къ министрамъ, если они не депутаты. Слѣдовательно, они отвѣтственны за слова, сказанныя ими съ трибуны, и могутъ быть подвергнуты судебному преслѣдованію, если выраженія ихъ покажутся кому-нибудь оскорбительными.

На континентѣ Европы министерства образовались гораздо раньше, чѣмъ развились конституціонныя формы правленія. Въ большинствѣ германскихъ государствъ, а отчасти и во Франціи,

образованіе министровъ совершилось подъ вліяніемъ общаго развитія государственной власти, централизаціи управленія и упорядоченія его путемъ раздѣленія отдѣльныхъ его отраслей между отдѣльными вѣдомствами, ввѣренными опредѣленному лицу. Этимъ путемъ въ континентальныхъ европейскихъ государствахъ раздѣлились элементарныя задачи государства: внѣшнія сношенія, организація военныхъ — сухопутныхъ и морскихъ силъ страны, управленіе финансами, перечни государственныхъ доходовъ и т. д.; явился цѣлый рядъ установленій, которыя должны были содѣйствовать развитію народнаго образованія, путей сообщенія, части медицинской, полицейской и др. Такъ, образовались министерства: внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, публичныхъ работъ, земледѣлія и мануфактуръ и т. д.; количество министровъ разнообразится по государствамъ.

Должность министра-президента въ континентальныхъ государствахъ не соединяется непремѣнно съ какимъ-либо опредѣленнымъ министерствомъ. Въ иныхъ случахъ главою кабинета является министръ иностранныхъ дѣлъ, какъ, напр., въ іюльской монархіи во Франціи министромъ иностранныхъ дѣлъ и первымъ министромъ былъ Гизо; въ др. случаяхъ роль перваго министра выпадаетъ на долю министра юстиціи, какъ, напр., въ послѣдніе годы имперіи Наполеона III, первымъ министромъ былъ Эмиль Оливье, министръ юстиціи; Дюфоръ во Франціи былъ также министромъ юстиціи и первымъ министромъ; Гамбетта былъ министр. иностр. дѣлъ и первымъ министромъ.

Въ Пруссіи министромъ-президентомъ былъ кн. Бисмаркъ, министръ иностранныхъ дѣлъ, но на нѣкоторое время онъ уступилъ свое мѣсто военному министру, знаменитому фонъ-Роону.

Въ Англіи кабинетъ составляется изъ главныхъ различныхъ учрежденій, по структурѣ своей, впрочемъ, нисколько не напоминающихъ континентальнаго министерства. Эти учрежденія сохранили еще связь съ учрежденіями старинныхъ, даже норманнскихъ, временъ.

Во главѣ норманнскихъ учрежденій поставлено было знаменитое казначейство, которое сосредоточивало въ себѣ и финансовое, и внутреннее управленіе, и даже часть управленія судебнаго. Впослѣдствіи, отсюда выдѣлился, такъ называемый, судъ казначейства, который съ 1873 г. вошелъ въ составъ высшаго королевскаго суда, въ качествѣ одного изъ отдѣленій этого суда.

Для управленія же финансами было учреждено особое установленіе — собственно казначейство (такъ называется коммиссія для управленія финансами государства), которое состоитъ изъ

перваго лорда казначейства, канцлера казначейства и трехъ, такъ называемыхъ, младшихъ лордовъ казначейства. Первый лордъ казначейства и есть первый министръ Англіи, не имѣющій, въ дѣйствительности, никакого ближайшаго отношенія къ финансовому управленію. Финансовою частью завѣдуетъ канцлеръ казначейства, который и есть собственно министръ финансовъ. Три младшіе лорда не входятъ въ составъ кабинета.

Далѣе, то, что на континентѣ называется морскимъ министерствомъ, въ Англіи носитъ имя Коммиссіи, учрежденной для исправленія должности Генералъ-Адмирала. Она состоитъ изъ перваго лорда адмиралтейства и пяти младшихъ лордовъ. Первый лордъ входитъ въ составъ кабинета, младшіе лорды не входятъ.

Во главѣ судебныхъ установленій Англіи поставленъ лордъ-хранитель большой государственной печати, или лордъ-канцлеръ. Онъ входитъ въ составъ кабинета.

Таковы основныя должности въ Англіи. Затѣмъ, въ составъ кабинета входятъ представители новой должности, легально извѣстной подъ именемъ Статсъ-Секретаріата. Послѣдній развился изъ должности государственнаго секретаря, которая, благодаря возлагавшимся на статсъ-секретаря разнымъ обязанностямъ по всѣмъ частямъ управленія, до того разрослась, что потребовалось ее раздѣлить. Такимъ образомъ, постепенно явилось 4, а затѣмъ 5 статсъ-секретарей: статсъ-секретарь внутреннихъ дѣлъ, статсъ-секретарь военнаго управленія, статсъ-секретарь иностранныхъ дѣлъ, статсъ-секретарь колоній и статсъ-секретарь Индіи. Должность статсъ-секретарей разсматривается какъ одно цѣлое. Поэтому, статсъ-секретари могутъ мѣняться своими должностями, безъ особенныхъ формальностей, обыкновенно предписываемыхъ закономъ при перемѣнѣ одной должности на другую (напр., они не подвергаются новымъ выборамъ, которые обыкновенно назначаются, если депутатъ выступаетъ на правительственную должность или перемѣняетъ ее на новую). Эта должность замѣщается иногда лицами, спеціально не подготовленными къ ней. Напр., статсъ-секретаремъ военнаго управленія назначается обыкновенно штатскій. Эту должность въ свое время занималъ лордъ Пальмерстонъ и привелъ въ цвѣтущее состояніе военную часть.

Въ кабинетъ входятъ также нѣкоторыя другія важнѣйшія должности по внутреннему государственному управленію въ Англіи, напр., президентъ торговаго бюро (коллегіальное установленіе), президентъ бюро по дѣламъ мѣстнаго управленія (прежде онъ назывался президентомъ бюро для управленія бѣд-

ныхъ, а также лордъ—хранитель малой королевской печати, генералъ-почтмейстеръ и нѣкоторыя другія должности какъ общегосударственнаго, такъ и придворнаго управленія. Всего, при выходѣ въ отставку министерства, смѣняется до 60 лицъ. Въ этомъ числѣ смѣняются нѣкоторыя частныя должностныя лица при королевѣ. Въ свое время Пиль потребовалъ, чтобы вся женская прислуга королевы была смѣнена (такъ называется спальный вопросъ).

B) *Права министровъ.*

IV. Отношенія кабинета къ королю и палатамъ отчасти уже опредѣлены выше.

Во 1-хъ: министры являются *ближайшими совѣтниками короны.* Въ этомъ отношеніи министерство выступаетъ какъ одно цѣлое въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о принятіи общихъ мѣръ отъ имени короля, напр., при обнародованіи законовъ. Обнародуемый законъ подписывается сначала королемъ, затѣмъ контрасигнируется всѣми наличными министрами. Такая же контрасигновка требуется для изданія временныхъ законовъ или распоряженій, издаваемыхъ до созванія парламента. Но если распоряженіе касается отдѣльной части управленія, то считается достаточной подпись одного министра, по вѣдомству котораго принята извѣстная мѣра. Контрасигнируя королевскія распоряженія, министры тѣмъ самымъ принимаютъ на себя отвѣтственность предъ палатами за конституціонность и законность извѣстной мѣры. Вообще предполагается, что всякая мѣра, исходящая отъ короны, принята по совѣту и съ согласія министровъ [1]).

Во 2-хъ: министры являются *представителями короны въ парламентѣ.* Законопроекты, идущіе отъ короны, вносятся въ палату соотвѣтствующими министами. Послѣдніе имѣютъ право и обя-

---

[1]) При этомъ было бы заблужденіемъ думать, какъ это доказалъ Самуэли въ своемъ соч. „Princip der Minister verantwortlichkeit“ 1869 г., что контрасигновка министра является единственнымъ основаніемъ къ его отвѣтственности, что министръ, который не участвовалъ въ подписи, не отвѣчаетъ за незаконное распоряженіе. На самомъ дѣлѣ контрасигновка служитъ лишь аутентическимъ, безспорнымъ доказательствомъ того, что данный министръ согласился на извѣстную мѣру. Но отсутствіе подписи не является доказательствомъ противнаго, т.-е., что другіе министры, которые не контрасигнировали распоряженія, не дали согласія на его принятіе. Доказательствомъ одобренія ими извѣстной мѣры могутъ служить протоколы, подписанные въ совѣтѣ министровъ. Вообще контрасигновка есть одинъ изъ способовъ доказательства виновности министра, но далеко не единственный.

заны защищать эти законопроекты предъ палатами, которыя, съ своей стороны, должны выслушивать министровъ во всякое время, когда они пожелаютъ дать объясненія.

Въ 3-хъ: министрамъ принадлежитъ *право управленія своей частью* (департаментомъ) въ томъ смыслѣ, что они даютъ ей извѣстное направленіе и отвѣчаютъ за состояніе ея предъ палатами. Но министры не призваны къ дѣйствительному завѣдыванію своими министерствами. Каждое изъ нихъ ввѣряется для этой цѣли особымъ постояннымъ должностямъ, которые не смѣняются вмѣстѣ съ кабинетомъ. Ибо, если политическія соображенія требуютъ перемѣны направленія администраціи, то, съ другой стороны, практика нуждается въ установившейся системѣ завѣдыванія извѣстною частью. Рутина управленія, система веденія текущихъ дѣлъ, должна оставаться, по возможности, неизмѣнной и въ рукахъ лицъ, которыя спеціально изучили свое дѣло, которыя, въ сущности, и есть министры въ настоящемъ смыслѣ этого слова, т. е. лица, которыя дѣйствительно управляютъ дѣлами, подчиняясь лишь общему руководству главнаго министерства, представляющаго свое вѣдомство въ совѣтѣ министровъ и палатахъ.

Итакъ, король дѣйствуетъ чрезъ отвѣтственное министерство. Министры представляютъ прерогативы короны въ парламентѣ подъ своею отвѣтственностью. Они управляютъ подъ своей отвѣтственностью. Слѣдовательно, сущность конституціоннаго управленія сводится въ дѣйствительности къ принципу отвѣтственности министерства передъ палатами.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Отвѣтственность министровъ.

I. Изъ всѣхъ вопросовъ, касающихся отношеній палатъ къ министерству, первое мѣсто занимаетъ вопросъ объ *отвѣтственности министровъ*. Вопросъ этотъ имѣетъ довольно большую литературу [1]) и представляетъ извѣстную постепенность въ своемъ

---

[1]) До настоящаго времени самыми важными не только пособіями, но даже источниками для изученія вопроса объ отвѣтственности министровъ, являются слѣдующія сочиненія: 1) Роберта фонъ-Моля. „Отвѣтственность министровъ въ монархіи

историческомъ развитіи. Но нельзя сказать, чтобы всѣ писатели, занимавшіеся ето разработкой, одинаково смотрѣли на основанія, конечныя цѣли и форму министерской отвѣтственности. Напротивъ, относительно этого вопроса ученые изслѣдователи представляютъ весьма различныя мнѣнія. Вслѣдствіе того, что самыя основанія министерской отвѣтственности и ея цѣли являются довольно сложными и могущими дѣйствительно быть выведены изъ различныхъ началъ,—мы начнемъ съ писателя, который излагаетъ свое ученіе въ простѣйшей схемѣ, соотвѣтствующей общему понятію о конституціонной монархіи, именно, съ *Констана*. Мы уже упоминали, что Констанъ въ отношеніи теоріи раздѣленія властей внесъ поправку къ ученію Монтескье: вмѣсто трехъ властей Монтескье,—законодательной, судебной и исполнительной, онъ предложилъ дѣленіе ихъ на 5, именно—1) власть *законодательную срочную* (палата депутатовъ), 2) власть *законодательную постоянную* (палаты пэровъ), 3) власть *судебную*, 4) власть *исполнительную* (министры) и 5) власть *умъряющую* (король).

съ народнымъ представительствомъ, изложенная съ точки зрѣнія юридической, политической и исторической" (Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheershafte mit der Volksvertretung rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt). Это объемистое сочиненіе (болѣе 700 стр.), вышедшее еще въ 1837 г., осталось до настоящаго времени главнѣйшимъ источникомъ для изученія историческаго и политическаго значенія министерской отвѣтственности; оно имѣло руководящее значеніе при разработкѣ австрійскаго закона „объ отвѣтственности министровъ" 1867 г. 2) Еще болѣе старое, но не утратившее значенія до настоящаго времени, есть изслѣдованіе Констана (Benjamin Constan), одного изъ главнѣйшихъ представителей конституціонной теоріи во Франціи, помѣщенное въ его „Cours de politique constitutionnelle" стр. 70—90, изданное съ примѣчаніями Лабуле въ 1861—1864 и 1872 гг. 3) Изъ монографій, занимающихъ среднее мѣсто между названными трудами въ хронологическомъ порядкѣ, можно назвать соч. Буддеуса „Министерская отвѣтственность въ конституціонныхъ монархіяхъ, (Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionnellen Monarchien),—сочиненіе не столь объемистое, какъ соч. Моля, и менѣе безпристрастное; оно вышло въ 1833 г. 4) Небольшая Abhandlung Буддеуса „Die Ministerverantwortlichkeit und das Staatsgerichtin Deutschland" (министерская отвѣтственность и высшій государственный судъ въ Германіи) 1859 г. 5) Изъ болѣе новыхъ соч. можно указать „Самуэля" (Samuely) „Принципъ министерской отвѣтственности въ конституціонной монархіи" (Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionnellen Monarchie) 1869 г. 6) Сюда же относятся комментаріи на австрійскій законъ 1867 г. Франца Гауке. (Fr. Hauke) „ученіе о министерской отвѣтственности, сравнительный опытъ къ австрійскому закону 1867 г." (Die Lehre von der Ministerverantwortichkeit, eine vergleichende sverudie zu dem Ostereichischen Staatsrecht) 1869 и 1880 г. Наконецъ 7) слѣдуетъ упомянуть для полноты сочиненіе Лоренца Штейна „Verwaltungslehre", гдѣ онъ въ т. I-мъ на стр. 68 и слѣд. (изданіе 1865 г.) развиваетъ довольно оригинальную теорію о министерской отвѣтственности.

Оставляя въ сторонѣ законодательную и судебную власть, мы видимъ здѣсь раздѣленіе власти исполнительной на 2 части: исполнительную въ собственномъ смыслѣ, принадлежащую министерству, и власть умѣряющую, которая имѣетъ отношеніе ко всѣмъ властямъ въ государствѣ и принадлежитъ королю. Изъ ученія Констана, такимъ образомъ, выходитъ, что министерская отвѣтственность покоится на томъ, что министры суть представители исполнительной власти въ собственномъ смыслѣ. Констанъ былъ представителемъ того взгляда, котораго держался и Тьеръ, когда говорилъ, что король царствуетъ, но не управляетъ («le roi regne, mais il ne gouverne pas»). Управленіе сосредоточивается въ рукахъ министровъ, но король облеченъ правомъ давать имъ отставку, когда они своимъ управленіемъ возбудили недовѣріе къ себѣ палаты. Средствомъ обезпеченія конституціонности ихъ управленія и законности дѣйствій представляется право обвиненія ихъ палатою. Король не отвѣтственъ, министры отвѣтственны. Этимъ взаимнымъ положеніемъ короля, какъ не отвѣтственнаго главы государства, и министровъ—отвѣтственныхъ исполнителей, и объясняется общій взглядъ Констана на министерскую отвѣтственность. Но, въ такомъ случаѣ, теорія его основана на положеніи, которое само еще требуетъ доказательства, т.-е. для принятія ея нужно еще прежде доказать, что положеніе министровъ въ государствѣ именно таково, какимъ его изображаетъ Констанъ. Разсматриваемая съ юридической точки зрѣнія, эта теорія несостоятельна, такъ какъ король является главою исполнительной власти и притомъ властью, имѣющею свою волю въ управленіи государствомъ. То, что англійскіе юристы называютъ «безличностію короля», состоитъ именно только въ томъ, что король не можетъ принимать никакихъ мѣръ *непосредственно* отъ себя и что онъ, въ условіяхъ народнаго представительства, долженъ дѣйствовать черезъ оффиціальныхъ органовъ, каковыми являются отвѣтственные министры.

II. Теорія *Моля* представляетъ нѣкоторое сходство съ ученіемъ Констана, но она поставлена иначе. Именно, Моль видитъ въ условіяхъ конституціонной монархіи и въ ея примѣненіи нѣкоторую разницу или раздвоеніе. Съ одной стороны, имѣется глава исполнительной власти — государь, облеченный извѣстными правами по управленію и законодательству, съ своей прерогативой, которою онъ пользуется самостоятельно и независимо; съ другой стороны—представители его власти, ограниченные въ своихъ правахъ тѣми правами, которыя конституціями гарантируются гражданамъ и различнымъ общественнымъ союзамъ.

Въ силу ограниченія правъ королевской власти извѣстными правами противоположной стороны, т.-е. подданныхъ, для нихъ, равно какъ и для прерогативъ короля, требуются извѣстныя гарантіи. Поэтому король, въ отношеніи къ отдѣльнымъ подданнымъ и къ депутатамъ, имѣетъ право требовать судебнаго преслѣдованія въ случаѣ нарушенія ими законовъ. Наоборотъ, народное представительство какъ учрежденіе, имѣющее цѣлью защиту и охраненіе правъ гражданъ, облечено правомъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности. Слѣдовательно, министерская отвѣтственность есть гарантія для гражданъ. Но съ этой точки зрѣнія, основанія ея далеко не полны. Министерская отвѣтственность, съ этой точки зрѣнія, явилась бы орудіемъ преслѣдованія въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушены законы и конституція. Между тѣмъ министры привлекаются къ отвѣтственности не только въ этихъ случаяхъ, но и тогда, когда результаты ихъ политики оказываются неудовлетворительными или когда, вслѣдствіе упущеній, сдѣланныхъ ими, являются для государства извѣстныя невыгоды, вредъ и убытки. Слѣдовательно, министры привлекаются къ отвѣту не только за нарушеніе условій законнаго управленія, но и за то употребленіе власти, которое они дѣлаютъ въ различныхъ отношеніяхъ. Проступки, упущенія и преступленія по должности, за которые министры привлекаются къ отвѣтственности, могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: злоупотребленіе властью и бездѣйствіе власти. Отъ бездѣйствія власти могутъ произойти столь существенный вредъ и убытки для государства, что по силѣ общихъ законовъ, касающихся должностныхъ лицъ, они должны отвѣчать за этотъ вредъ и убытки, причиняемые государству, или въ уголовномъ, или въ гражданскомъ порядкѣ, точно такъ же, какъ и за злоупотребленіе властью.

Такимъ образомъ, эта теорія министерской отвѣтственности, развиваемая въ ученіи Моля, не является исчерпывающей. Но обѣ теоріи, какъ Моля, такъ и Констана, соотвѣтствуютъ тому взгляду на конституціонное управленіе, который сложился въ 30-хъ годахъ: тогда въ самой конституціонности правленія видѣли гарантію правъ, предоставленныхъ гражданамъ. Въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи ученіе о министерской отвѣтственности должно было видоизмѣниться въ соотвѣтствіи съ новыми взглядами на задачи конституціоннаго управленія. Въ то время, какъ писали Констанъ и Моль, конституціонныя учрежденія были въ области пожеланій болѣе, чѣмъ въ дѣйствительности; конституціонная жизнь въ Европѣ только-что зарождалась; слѣдовательно,

многіе вопросы, возникающіе при приведеніи въ дѣйствіе конституціоннаго правленія, были незнакомы; самая наука объ управленіи (т.-наз. Verwaltungslehre) находилась еще въ младенчествѣ. Послѣ того какъ конституціонныя учрежденія были постепенно введены въ Европѣ и изъ области пожеланій перешли въ область дѣйствительной жизни; когда оказалось, что конституціонныя государства должны дѣлать то же самое, что и всякія другія въ отношеніи своихъ цѣлей и задачъ,—тогда измѣнился взглядъ и на существо исполнительной власти. Для теоріи министерской отвѣтственности потребовалось другое обоснованіе. При этомъ нужно замѣтить, что изъ одной крайности ученые этого періода переходятъ въ другую. Если прежде Констанъ, Моль и др. видѣли въ министерской отвѣтственности только гарантію правъ гражданъ, то при новомъ конструированіи самаго понятія объ исполнительной власти эти ученія перешли въ другую крайность. Исходя изъ совершенно вѣрнаго положенія, что исполнительная власть недѣлима, что она должна имѣть свое средоточіе, что нельзя допускать раздѣленія ея на умѣряющую власть короля и исполнительную власть министровъ, что нельзя создавать изъ министровъ особенную власть, независимую отъ короля,—они пытались обосновать теорію о министерской отвѣтственности на ограниченіи правъ королевской прерогативы. Такъ, нѣкоторые, какъ, напр., *Бишовъ* (Bischof) [1]) старались стать на ту почву, что король соединяетъ въ себѣ всѣ права исполнительной власти, а министры являются его орудіемъ. Но для того, чтобы король не злоупотреблялъ своею властью, его министры являются отвѣтственными. Всякіе акты, исходящіе отъ исполнительной власти, должны быть издаваемы отъ имени короля, но отвѣтственность за законность и конституціонность этихъ актовъ должна падать на министерство, какъ орудіе королевской власти. Эта послѣдняя конструкція въ свою очередь неудовлетворительна, потому что въ конституціонной монархіи министры не являются настоящимъ орудіемъ королевской власти. Еслибы министры и были такимъ орудіемъ, то eo ipso исчезла бы вся ихъ отвѣтственность. Наказывать министровъ за то, что они исполняютъ королевскія приказанія, значитъ—наказывать ихъ за дѣло, въ которомъ они вовсе неповинны и которое они сами исполняли, можетъ быть, противъ воли. Если признавать такую отвѣтственность министровъ, то нужно стать на ту точку зрѣнія, на которой стоялъ Бисмаркъ, когда говорилъ въ прусскомъ ланд-

[1]) Bischof: „Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshof", 1859.

тагѣ, что «въ Пруссіи нѣтъ другой политики, кромѣ политики короля». Но если согласиться съ этимъ положеніемъ, то исчезаетъ всякое основаніе министерской отвѣтственности.

Теорія *Самуэли* имѣетъ въ виду доказать, что главная цѣль министерской отвѣтственности заключается въ необходимости контроля надъ министерскимъ управленіемъ, который сосредоточивается въ рукахъ палаты, и, вслѣдствіе этого, Самуэли старается обосновать министерскую отвѣтственность на началахъ вообще *служебной* отвѣтственности. Слѣдовательно, министерская отвѣтственность въ его ученіи является однимъ изъ видовъ той дисциплинарной отвѣтственности, которая возбуждается противъ всякихъ служащихъ лицъ по поводу неисполненія ими своихъ обязанностей или злоупотребленія своею властью. Но, хотя Самуэли довольно пространно развиваетъ свою теорію, она можетъ быть устранена однимъ существеннымъ возраженіемъ, именно, что дисциплинарная отвѣтственность возбуждается непремѣнно лицами, *начальствующими* надъ должностными лицами, и самое дисциплинарное производство предполагаетъ наличность такихъ органовъ, отъ которыхъ зависитъ назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ и, слѣдовательно, дисциплинарная надъ ними власть. Хотя бы дисциплинарное производство и было сосредоточено въ особомъ учрежденіи, какъ, напр., Disciplinargerichtshof въ Германіи, но и въ этомъ видѣ дисциплинарный судъ явился бы лишь частью общихъ административныхъ учрежденій. Министры не поставлены въ такія отношенія къ палатѣ, чтобы она могла ихъ назначать, увольнять, наказывать; слѣдовательно, привлеченіе къ министерской отвѣтственности не является обоснованнымъ на твердыхъ юридическихъ началахъ.

III. Въ дѣйствительности, министерская отвѣтственность имѣетъ и разнообразныя основанія и различныя цѣли. 1) Она имѣетъ свое основаніе прежде всего въ томъ правѣ, которое предоставлено палатамъ, охранять дѣйствіе конституціонныхъ законовъ и наблюдать за всѣми законами, изданными съ согласія палатъ, въ ихъ примѣненіи ко всѣмъ вопросамъ управленія. 2) Въ связи съ этимъ поводомъ министерской отвѣтственности находится другое положеніе. Мы видѣли, что съ развитіемъ конституціонныхъ учрежденій установилось твердое различіе между тѣми общими нормами, которыя подъ именемъ законовъ или статутовъ издаются палатами съ согласія короля, и тѣми распоряженіями, ordonnances, orders, verordnungen, которыя исходятъ отъ короля въ совѣтѣ, т. е. отъ короля, какъ главы исполнительной власти. Установленіе этого различія зависитъ,

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

конечно, отъ призванія народнаго представительства къ участію въ изданіи законовъ. Вслѣдствіе этого, министерская отвѣтственность является практическимъ средствомъ для охраненія границы между законами и постановленіями распорядительной власти. Если эта разница принципіально установлена въ конституціяхъ, то она исчезла бы фактически безъ министерской отвѣтственности, ибо тогда министры могли бы издавать общія постановленія съ такою силою, какъ законы, и парализовать дѣйствіе послѣднихъ. 3) Далѣе, министерство, въ особенности въ условіяхъ парламентарнаго управленія, находится подъ извѣстнымъ контролемъ палатъ. Палатамъ не принадлежитъ увольненіе и опредѣленіе министровъ, но палаты вотируютъ законы, вносимые министерствомъ отъ имени короля, вотируютъ налоги, вотируютъ издержки, распредѣляютъ суммы на разные предметы государственнаго управленія по статьямъ, слѣдятъ за направленіемъ политики внѣшней и внутренней и т. д. Вслѣдствіе этого, палатамъ принадлежитъ опредѣленный контроль надъ дѣйствіями исполнительной власти; отвѣтственность же министровъ является одной изъ гарантій возможности такого контроля, осуществляемаго въ томъ случаѣ, если дѣйствіями министровъ государство приводится на край гибели, или терпитъ ущербъ или вредъ, все равно происходитъ-ли это отъ злоупотребленія и превышенія министрами своей власти, или отъ бездѣйствія власти тамъ, гдѣ, въ силу существующихъ законовъ, она должна была дѣйствовать.

Такимъ образомъ, на этихъ трехъ главныхъ основаніяхъ покоится министерская отвѣтственность. Но построенная на этихъ основаніяхъ, она можетъ быть отдѣлена отъ другихъ видовъ отвѣтственности министровъ, какъ должностныхъ лицъ. 1) Ее нужно отличать отъ той нравственной отвѣтственности, которую несетъ всякій политическій дѣятель; эта отвѣтственность лежитъ не только на министрахъ, но и на депутатахъ, на королѣ. Нравственная отвѣтственность тѣмъ и отличается, что отъ нея никто не можетъ себя устранить. 2) Министерскую отвѣтственность въ вышеуказанномъ смыслѣ нужно отличать отъ, такъ называемой, парламентарной отвѣтственности, т.-е. отъ различныхъ способовъ лишенія министерства поддержки палатъ путемъ выраженія недовѣрія или порицанія министерству, путемъ отказа въ тѣхъ мѣрахъ, которыя оно признаетъ нужнымъ предложить. Министерство фактически устраняется отъ занимаемыхъ должностей, или, выражаясь технически, министерство «падаетъ», вслѣдствіе серьезнаго пораженія въ палатѣ, вслѣдствіе того, что законы, являющіеся главнымъ условіемъ осуществленія его программы, не

принимаются палатой; словомъ — министерство падаетъ въ томъ случаѣ, если оно лишается поддержки палатъ или вызываетъ противъ себя такое противодѣйствіе со стороны общественнаго мнѣнія, что сама корона находитъ нужнымъ измѣнить составъ своихъ совѣтниковъ.

Но отвѣтственность министровъ въ собственномъ смыслѣ предполагаетъ обвиненіе ихъ въ *законопреступныхъ* дѣяніяхъ. При этомъ предполагаются законы, предусматривающіе такія преступныя дѣянія, при наличности которыхъ возбуждается обвиненіе,— опредѣляющіе судебныя мѣста, которыя должны разсматривать такія дѣянія, а также самый способъ судопроизводства по нимъ. Въ этомъ смыслѣ министерская отвѣтственность носитъ чисто юридическій характеръ. Она вызывается, такъ сказать, формальными мотивами: нарушеніемъ законовъ, конституцій, и также мотивами политическими, каковыми являются вредъ и убытки, наносимые государству дурнымъ управленіемъ и пр. Это-то разнообразіе мотивовъ, а также и то, что юридическіе мотивы нерѣдко сочетаются съ политическими, и служитъ причиной, почему обоснованіе министерской отвѣтственности въ различныхъ теоріяхъ является до такой степени затруднительнымъ и почему вопросъ о министерской отвѣтственности разрѣшается неодинаково на практикѣ въ различныхъ государствахъ и законодательствахъ; причемъ нѣкоторыя государства обходятся вовсе безъ всякихъ законовъ о министерской отвѣтственности.

Въ Англіи, гдѣ развился и установился принципъ министерской отвѣственности, мы, однако, не находимъ общаго закона, касающагося этого предмета. Вслѣдствіе этого, самыя формы министерской освѣтственности и порядокъ возбужденія таковой покоятся на прецедентахъ, т.-е. на тѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, когда англійскій парламентъ пользовался своей властью [1]). Мы ограничимся установленіемъ главнѣйшихъ формъ министерской отвѣтственности и преслѣдованія министровъ. Такихъ формъ двѣ: 1-я форма, это — обвиненіе въ собственномъ смыслѣ, *impeachment*, возбуждаемое нижней палатой и разсматриваемое палатой лордовъ, въ качествѣ верховнаго судилища. Эта форма установилась въ Англіи весьма рано. Первый случай такого обвиненія относится къ 1376 году, когда т. н. «Добрый Парламентъ» возбу-

---

[1]) Эти различные случаи въ особенности подробно разработаны Молемъ въ назв. соч. До настоящаго времени нѣтъ болѣе полнаго и точнаго обозрѣнія всѣхъ процессовъ, когда-либо имѣвшихъ мѣсто въ Англіи, по обвиненію не только министровъ, но и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ.

дилъ преслѣдованіе противъ лордовъ Платимера и Невиля и извѣстной Алисы Перерсъ. Въ слѣдующее послѣ Эдуарда III царствованіе, именно—при Ричардѣ II (послѣдній изъ Плантагенетовъ 1377—1399), было нѣсколько случаевъ обвиненія нѣкоторыхъ королевскихъ совѣтниковъ. Между прочимъ, обвиненіе было возбуждено противъ Мишеля Ляполя, де-Вера и др. Въ царствованіе послѣдующихъ династій — Ланкастерской, Іоркской и Тюдоровъ—форма обвиненія impeachment была замѣнена другою (о кот. ниже). Изъ позднѣйшихъ случаевъ impeachment замѣчательны, между прочимъ, слѣдующіе: обвиненіе любимца Карла I въ 1626 г., лорда Букингама, затѣмъ, въ 1676 г., обвиненіе министра Карла II, Дэнби, и, наконецъ, всемірно извѣстный процессъ генералъ-губернатора Остъ-Индіи, Гастингса, который былъ преданъ суду палаты лордовъ въ концѣ 18 столѣтія и, не смотря на очевидность его безчисленныхъ преступленій, — оправданъ. Между всѣми этими случаями impeachment особенное вниманіе заслуживаетъ процессъ Дэнби, такъ какъ въ немъ выяснились главные поводы и принципъ министерской отвѣтственности. Именно—въ процессѣ Дэнби было обосновано то правило, что министры отвѣчаютъ не только за законность своихъ дѣйствій, не только за формальное согласіе ихъ съ конституціею страны, но также, по выраженію парламента, «за честность, справедливость и пользу ихъ мѣръ». Дэнби обвинялся въ томъ, что онъ 1) измѣнническимъ образомъ участвовалъ въ продажѣ Калэ французскому правительству, 2) потворствовалъ папизму, 3) растрачивалъ государственныя суммы, 4) давалъ королю вредные совѣты о распущеніи парламента, 5) вступилъ въ преступныя сношенія съ враждебнымъ Англіи правительствомъ. (По этому послѣднему пункту Дэнби пришлось, собственно, отвѣчать за своего короля Карла II, который получалъ пенсію отъ Людовика XIV). Эти различныя обвиненія касаются не одной только законом'ѣрности дѣйствій Дэнби, но также пользы, справедливости и честности, каковыми и должны, по преимуществу, руководствоваться министры.

Вторая форма, въ которой парламентъ подвергаетъ преслѣдованію не только должностныхъ, но и разныхъ другихъ лицъ,— это, такъ называемый, «билль о преслѣдованіи» *(bill of attainder)*. Bill of attainder тѣмъ отличается отъ формы impeachment, что въ этой послѣдней соблюдаются правильныя формы судопроизводства, именно, обвиненіе идетъ отъ нижней палаты, которая назначаетъ извѣстное количество коммиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ лордовъ; обвиняемому предоставляется избрать

себѣ защитника, если онъ находитъ нужнымъ, или же самому защищаться. Словомъ, дѣло разсматривается въ тѣхъ судебныхъ формахъ, которыя вообще соблюдаются въ палатѣ лордовъ, когда она обращается въ судилище. (Такъ, до реформы 1873 года палата лордовъ довольно часто разсматривала, въ качествѣ высшей инстанціи, различныя дѣла—уголовныя и гражданскія, восходившія изъ судовъ Англіи, Ирландіи и Шотландіи). Напротивъ, bill of attainder есть именно билль, т.-е. *законъ,* опредѣляющій преступленіе и соотвѣтствующее ему наказаніе въ каждомъ данномъ случаѣ—pro re nata, слѣдовательно, законъ спеціальный, да притомъ еще съ обратнымъ дѣйствіемъ. Этотъ bill of attainder, по своему политическому значенію, пожалуй, можетъ быть сравненъ съ остракизмомъ аѳинянъ, но онъ является болѣе страшнымъ; остракизмъ имѣлъ въ виду только изгнаніе, а bill of attainder имѣетъ въ виду приговореніе лица къ смертной казни и къ «порчѣ крови», т.-е. лишенію правъ состоянія и изверженію изъ общества. Этотъ ужасный способъ былъ изобрѣтенъ не столько парламентомъ, сколько самой королевской властью. Такъ, Эдуардъ IV (1461—1483) отдѣлался такимъ образомъ отъ своего брата, герцога Кларенскаго, который былъ осужденъ посредствомъ такого билля. (Относительно судьбы этого герцога ходили самые загадочные слухи; говорили, что король велѣлъ утопить его въ бочкѣ вина). При Тюдорахъ, особенно при Генрихѣ VIII, это оружіе сдѣлалось страшнымъ средствомъ отдѣлываться отъ всѣхъ лицъ, мало-мальски неугодныхъ королю. Генрихъ VIII, который вообще не принадлежалъ къ числу мягкихъ правителей [1]), направлялъ это оружіе противъ своихъ любимцевъ (напримѣръ, Томаса Моръ, автора «Утопіи») и особенно противъ своихъ женъ (такъ погибла между прочимъ Анна Болейнъ). Въ слѣдующій періодъ это оружіе обратилось въ другую сторону. Такъ посредствомъ bill of attainder былъ осужденъ парламентомъ любимецъ Карла I, графъ Страффордъ; и хотя графъ Страффордъ предостерегалъ парламентъ не брать изъ стараго арсенала оружіе, уже забытое, и «не будить заснувшихъ львовъ, которые современемъ растерзаютъ васъ и дѣтей вашихъ»...—но билль все таки прошелъ и даже былъ подписанъ Карломъ I.

Послѣдняя попытка примѣненія билля «of attainder» относится къ нынѣшнему столѣтію. Именно—Георгъ IV, у котораго была исторія съ женой Каролиной, хотѣлъ въ заключеніе от-

---

[1]) Почти въ одну и ту же эпоху въ Европѣ было 3 „волхва", какъ ихъ называли, именно: Людовикъ XI, Генрихъ VIII и Фердинандъ Католикъ.

дѣлаться отъ нея посредствомъ билля «of attainder». Но времена Генриха VIII уже прошли. Палата была не та, да притомъ защитникомъ Каролины явился лордъ Брумъ. Попытка Георга не удалась. Въ настоящее время можно сказать, что это оружіе окончательно сдано въ архивъ. Тѣмъ болѣе, что самый билль «of impeachment», при той возможности контроля и надзора за министерствомъ, какая существуетъ въ Англіи, при возможности устранить кабинетъ, въ случаѣ, если онъ лишится довѣрія палатъ,—является достаточной гарантіей для народныхъ вольностей англичанъ. Но въ принципѣ мы видимъ, что какъ нижней палатѣ, такъ и палатѣ лордовъ, представляется обширная власть въ отношеніи опредѣленія состава преступленія, мѣры наказанія, порядка веденія процесса и т. п.

Билль «of impeachment» рѣдко достигаетъ цѣли, особенно если обвиняемый пользуется поддержкой въ высшемъ кругу, какъ было при процессѣ Гастингса. Процессъ тянулся 8 лѣтъ и Гастингсъ былъ оправданъ, несмотря на ощутительныя доказательства его злоупотребленій, звѣрствъ и т. п. По скольку вообще поведеніе министерства должно разсматриваться въ политическомъ судилищѣ и по скольку самая форма обвиненія должна имѣть политическое значеніе,—мы разсмотримъ ниже.

Здѣсь замѣтимъ только, что въ Америкѣ эта форма значительно измѣнена. Тамъ всякое должностное лицо, не исключая президента, можетъ подвергнуться обвиненію со стороны палаты депутатовъ, которая представляетъ такое лицо суду американскаго сената. Сенатъ является высшимъ судебнымъ учрежденіемъ по дѣламъ политическимъ и по обвиненіямъ въ преступленіяхъ по должности, и въ судебномъ засѣданіи находится подъ предсѣдательствомъ высшаго федеральнаго судьи. Обыкновенный предсѣдатель сената есть вице-президентъ С. А. штатовъ, но для веденія судебныхъ преній необходимо лицо, знающее законы и привыкшее къ судебной дѣятельности въ сенатѣ, каковымъ и является высшій федеральный судья. Американскій порядокъ имѣетъ то существенное значеніе, что онъ предполагаетъ отдѣленіе вопроса политическаго отъ обыкновеннаго уголовнаго вопроса. Вопросъ политическій состоитъ въ томъ, насколько лицо, обвиненное въ такихъ то злоупотребленіяхъ по должности, можетъ оставаться на службѣ и въ правѣ вообще занимать должности. Вопросъ уголовный заключается въ томъ, какому наказанію должно подвергнуться лицо, въ дѣятельности котораго заключаются признаки уголовнаго преступленія (взятки). Эти двѣ области весьма точно проведены въ законахъ о судопроизводствѣ

въ сенатѣ. Сенатъ, обвиняя министровъ, можетъ въ крайнемъ случаѣ приговорить ихъ только къ смѣщенію съ должности и запретить впредь занимать какую либо должность, требующую общественнаго довѣрія. Этимъ приговоромъ политическая нравственность удовлетворена и роль сената оканчивается. Если въ дѣятельности министра, или президента, заключаются признаки уголовнаго преступленія, то сенатъ дѣлаетъ постановленіе о передачѣ дѣла въ федеральный судъ, т.-е. въ высшую инстанцію обыкновенныхъ американскихъ судовъ. Сенатъ, такимъ образомъ, лишаетъ себя права мести, орудіемъ которой онъ легко могъ-бы сдѣлаться, если-бы ему предоставлена была уголовно-карательная власть.

Эти двѣ страны представляютъ извѣстное сходство какъ въ отношеніи порядка возбужденія преслѣдованія, такъ и въ отношеніи самаго судилища. Въ Англіи таковымъ является политическое учрежденіе—Палата лордовъ, въ Америкѣ—тоже политическое учрежденіе—Сенатъ.

IV. На континентѣ Европы означенные вопросы не могутъ быть разрѣшаемы на основаніи прецедентовъ, такъ какъ всѣ конституціонныя учрежденія новы. Рядомъ съ конституціонными учрежденіями должны были явиться законы о министерской отвѣтственности, что, однако, не означаетъ, что они дѣйствительно вездѣ явились.

Въ Пруссіи, хотя и обѣщанъ по 6-й ст. конституціи законъ о министерской отвѣтственности, но такого закона до сихъ поръ нѣтъ. Во Франціи 16 іюня 1875 года постановлено, что министры отвѣтственны солидарно за общій ходъ политики и индивидуально по своей части,—но и Франція до сихъ поръ обходится безъ спеціальнаго закона о министерской отвѣтственности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ имѣются какъ конституціонныя постановленія, такъ и спеціальные законы о министерской отвѣтственности. Сюда относятся: 1) *австрійскій* законъ 26 іюня 1867 г. о министт. отв., 2) законъ *румынскій* 2 мая 1879 г., 3) *греческій* законъ 22 дек. 1876 г., 4) Постановленія *шведской* конституціи и конст. *норвежской* касательно министерской отвѣтственности.

Таковы главные законы, которыми опредѣляется какъ предметъ министерской отвѣтственности, такъ и порядокъ возбужденія ея и порядокъ обсужденія относящихся сюда дѣлъ. Переходя къ разсмотрѣнію этихъ вопросовъ, мы прежде всего разсмотримъ: 1) какъ вообще можетъ быть опредѣленъ вопросъ о министерской отвѣтственности, т.-е. какія дѣйствія влекутъ ее за собою:

тѣ-ли только, которыя министръ совершаетъ *въ силу* своей должности, или такъ-же всѣ тѣ проступки, которые онъ совершитъ *въ бытность* свою министромъ? 2) Если министръ причинитъ государству вредъ, убытки и т. п., то какъ судить его, какъ министра, или какъ частнаго человѣка? 3) Наконецъ, какіе судьи компетентны въ этомъ случаѣ? Должны-ли судить министровъ верхнія палаты, сенатъ, или хотя высшій, но *общій* судъ, какъ въ Бельгіи, или же такіе суды должны быть образованы *ad hoc*?

V. При разсмотрѣніи законовъ о министерской отвѣтственности прежде всего слѣдуетъ обратить вниманіе на опредѣленіе поводовъ къ означенной отвѣтственности, которые являются основаніемъ для возбужденія обвиненія противъ министра. Ясно, что поводами къ отвѣтственности министровъ должны являться такія ихъ дѣянія, которыя совершаются ими при отправленіи министерскихъ обязанностей т. е. преступленія по должности министра въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Опредѣленія такихъ преступленій мы встрѣчаемъ прежде всего въ *австрійскомъ* законѣ 1867 года. Въ силу 3-ей статьи этого закона о министерской отвѣтственности, министры отвѣчаютъ: 1) за акты, исходящіе отъ правительства и ими присовѣтованные или контрасигнованные; 2) сверхъ общихъ актовъ, исходящихъ отъ имени всего правительства, министры могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за мѣры, исходящія отъ нихъ, въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ точно такъ же, какъ и 3) за содѣйствіе или пособничество другому министру въ его противузаконныхъ распоряженіяхъ. Лица, занимающія самостоятельныя должности и не принадлежащія къ числу министровъ, подлежатъ одинаковой съ ними отвѣтственности. Съ аналогичными постановленіями встрѣчаемся и въ *венгерскомъ* законодательствѣ. Законъ объ отвѣтственности министровъ въ Венгріи былъ изданъ въ 1848 г., но такъ какъ дѣйствіе венгерской конституціи было пріостановлено событіями венгерской революціи, то возстановленіе силы этого закона относится къ 1867 году и до настоящаго времени онъ является дѣйсвующимъ. Поводы къ привлеченію къ отвѣтственности министровъ перечисляются въ 32-ой статьѣ этого закона. Министры отвѣтственны: 1) за всякое дѣйствіе (Handlung) и распоряженіе (Verordnung), которое нарушаетъ независимость страны, гарантіи конституціи, постановленія законовъ, личную свободу и неприкосновенность собственности; 2) за злоупотребленія по управленію ввѣренныхъ имъ казенныхъ имуществъ и, слѣдовательно, за растрату полученныхъ

имъ денегъ или другихъ казенныхъ предметовъ; 3) за всѣ неисполненія законовъ, касающихся поддержанія общаго порядка и спокойствія, и непринятія мѣръ, которыя въ силу ихъ должности имъ необходимо было принять для поддержанія этого порядка.

Такимъ образомъ, поводами къ министерской отвѣтственности являются или злоупотребленіе министерскою властью, или небреженіе ею, бездѣйствіе. *Греческій* законъ 26-го декабря 1866 года еще подробнѣе обозначаетъ это. По этому закону поводомъ къ отвѣтственности министра является 1) контрасигнованное имъ королевское распоряженіе, противорѣчащее конституціи и законамъ; 2) исполненіе распоряженія, не скрѣпленнаго компетентнымъ министромъ, до вѣдомства котораго относится это дѣло; 3) самостоятельное изданіе противузаконнаго распоряженія или приказаніе исполнить таковое; 4) неисполненіе требованій конституціи и распоряженій, изданныхъ съ подписаніемъ всего министерства. Въ этихъ отношеніяхъ греческій законъ установляетъ тѣ же категоріи, какъ австрійскій и венгерскій. Но, сверхъ того, греческій законъ указываетъ еще и на другія категоріи: подписаніе акта, обнародываемаго какъ законъ, хотя и не получившаго согласія палатъ. Сюда же относится тотъ случай, когда министры совершаютъ при отправленіи своихъ обязанностей дѣйствія, подлежащія взысканію въ уголовномъ порядкѣ, или причиняютъ вредъ и убытки государству своимъ образомъ дѣйствій.

Аналогичныя категоріи встрѣчаемъ и въ постановленіяхъ *румынскаго* закона 2-го мая 1879 года. Постановленія эти редактированы въ такомъ видѣ, что каждой категоріи преступныхъ дѣйствій соотвѣтствуетъ и опредѣленная мѣра наказанія, налагаемаго за нихъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ преступленія, которыя могутъ быть совершены министрами, классифицируются по мѣрѣ наказанія, которое можетъ быть наложено на нихъ судомъ. Всѣ постановленія судебнаго кодекса касательно преступленій по должности примѣняются и къ министрамъ. Но, сверхъ того, спеціально подвергаются *заключенію или запрещенію занимать общественныя должности въ теченіи тіпітит 3-хъ лѣтъ и тахітит—пожизненно:* 1) министры, подписавшіе декретъ и издавшіе распоряженія противузаконно; 2) министры, которые намѣренно или обманомъ будутъ стремиться воспрепятствовать свободѣ выборовъ. *Запрещенію занимать должности въ теченіи трехъ лѣтъ и болѣе* подвергаются 3) министры, подписавшіе декретъ противозаконный и намѣренно вводившіе въ заблужденіе

палаты касательно положенія страны. 4) Причинившіе матеріальный вредъ государству подчиняются отвѣтственности въ гражданскомъ порядкѣ: *вознагражденію за вредъ и убытки*. Такимъ образомъ гражданская отвѣтственность отдѣляется отъ уголовной. Это начало проведено и въ австрійскомъ законѣ. Причиненіе вреда и убытковъ государству предусматривается особо и австрійскимъ и румынскимъ законодательствомъ. По *австрійскому* законодательству преслѣдованіе министровъ, причинившихъ вредъ и убытки государству *можетъ* быть (по румынскому *должно* быть) вчинаемо передъ общими судами государства безъ установленія какихъ либо особыхъ, спеціальныхъ судовъ. Независимо отъ этого, законы австрійскій и румынскій, такъ же какъ и греческій, опредѣляютъ, что преступленія, совершенныя министромъ внѣ отправленія имъ своихъ служебныхъ обязанностей преслѣдуются судебнымъ порядкомъ; но для этого преслѣдованія по румынскому закону требуется предварительное согласіе сената или палаты депутатовъ, смотря по тому, къ какой изъ палатъ принадлежитъ министръ, противъ котораго возбуждается обвиненіе. Если же министръ не принадлежитъ ни къ сенату, ни къ палатѣ депутатовъ, то выборъ производится альтернативно, сообразно желанію лица, возбудившаго обвиненіе. Сверхъ того, палаты, по собственной иниціативѣ, могутъ предать суду министра, подавшаго къ этому достаточные поводы.

VI. Остановимся теперь на вопросѣ: предъ какимъ судомъ и въ какомъ порядкѣ министры отвѣтственны и въ какомъ порядкѣ возбуждается противъ нихъ обвиненіе? Вопросъ о томъ, какому суду подлежатъ министры, разрѣшается тоякимъ образомъ въ положительныхъ законодательствахъ.

Въ Англіи установилось правило, что impeachment'ы, возбуждаемые нижнею палатою, разсматриваются въ палатѣ лордовъ подобно тому, какъ въ Америкѣ impeachment'ы, исходящіе отъ палаты депутатовъ, разсматриваются американскимъ сенатомъ. Въ настоящее время то же мы видимъ и въ Франціи. Во всѣхъ этихъ государствахъ судьею министровъ по преступленіямъ по должности является вторая, верхняя, палата. Противъ такого порядка тѣмъ не менѣе можно привести весьма вѣскія соображенія. Вполнѣ понятно, что для полной оцѣнки дѣятельности министра необходимо знакомство съ самою обстановкою его дѣйствій, за которыя онъ преданъ суду. Необходимо знать политическіе мотивы этихъ дѣйствій, побудившихъ палату привлечь къ отвѣтственности. Изъ этого, однако, еще не слѣдуетъ, чтобы судъ долженъ быть предоставленъ сенату или 2-й палатѣ. 2-я па-

лата живетъ такими же политическими страстями, какъ и нижняя. Слѣдовательно, судъ надъ министрами, отправляемый такимъ чисто-политическимъ учрежденіемъ какъ верхняя палата 1) будетъ имѣть характеръ политическаго орудія, а не средства для отправленія правосудія, а 2) въ этомъ смыслѣ верхняя палата явится судьею въ своемъ собственномъ дѣлѣ, что, конечно, противорѣчитъ основнымъ началамъ уголовнаго права и судопроизводства. Съ другой стороны, impeachment'ы, возбуждаемые нижнею палатою могутъ терпѣть крушеніе въ верхней палатѣ не по своей неосновательности, но вслѣдствіе различія убѣжденій обѣихъ палатъ. Если даже обвиненіе, возбужденное нижнею палатою, основано на ясныхъ и твердыхъ доказательствахъ, всетаки по политическимъ соображеніямъ верхняя палата легко можетъ или свесть его ни на что, или даже вовсе отвергнуть. Это и случилось въ Англіи, въ знаменитомъ процессѣ Гастингса, который былъ поддержанъ большинствомъ верхней палаты и былъ оправданъ. Такимъ образомъ, возведеніе въ принципъ правила, что судьею министровъ, предаваемыхъ суду, является верхняя палата, представляется весьма опаснымъ. Въ Англіи это правило выработалось исторически. Верхняя палата здѣсь имѣетъ значеніе высшаго судилища. Еще въ феодальныя норманнскія времена tenentes in capite, вассалы, призывались для отправленія судебныхъ дѣлъ совмѣстно съ королемъ.

Но если верхняя палата историческимъ путемъ пріобрѣла такое значеніе, то этотъ принципъ не можетъ быть перенесенъ на другія государства, такъ какъ на континентѣ Европы и въ Америкѣ значеніе верхнихъ палатъ не таково, какъ въ Англіи. Американское законодательство постановляетъ, что сужденіе сената можетъ касаться только политической стороны предмета и примѣненія только дисциплинарныхъ наказаній, а не общихъ.

Перейдемъ теперь ко второй системѣ — системѣ преданія министровъ общему суду. Но, такъ какъ министры, по занимаемой ими должности, прежде всего, являются членами исполнительной власти, то и судъ, которому они должны быть преданы, іерархически долженъ занимать высшее положеніе въ государствѣ. Правило, на которомъ основана эта система, состоитъ въ томъ, что министровъ предаютъ суду высшаго суда въ государствѣ. Въ Бельгіи и Румыніи мы встрѣчаемъ примѣненіе этого правила. По 90-й ст. бельгіской конституціи министры предаются суду верховнаго кассаціоннаго суда. Въ пользу этого правила можно привести нѣсколько доводовъ. Отправленіе суда надъ министрами высшимъ судебнымъ учрежденіемъ представ-

ляетъ извѣстныя гарантіи въ судопроизводствѣ и процессуальныхъ рѣшеніяхъ. Кассаціонный судъ состоитъ изъ лицъ, независимыхъ по своему положенію, непричастныхъ къ политическимъ партіямъ, преобладающимъ въ данную минуту въ палатахъ, изъ лицъ, болѣе или менѣе основательно знакомыхъ съ началами уголовнаго правосудія и съ процессуальными формами. Съ этой стороны судъ представляетъ всѣ гарантіи и безпристрастія и независимости. Но, кромѣ этихъ выгодныхъ доводовъ, можно указать и на существенныя невыгоды такого суда. Эта система построена на началахъ, діаметрально-противуположныхъ относительно первой системы. Если тамъ можно опасаться преобладанія политическихъ вліяній, то, съ другой стороны, верховный судъ въ королевствѣ, взгляды котораго опредѣляются нормами дѣйствующаго права, котораго міровоззрѣніе чисто судейское, рѣдко въ состояніи оцѣнить политическую обстановку, политическое значеніе возбужденнаго процесса для страны. И, вслѣдствіе этого, оцѣнивая дѣятельность министровъ съ чисто судебно-уголовной стороны, судъ придетъ къ рѣшеніямъ, часто весьма вреднымъ съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ. Мы не можемъ сослаться на факты въ данномъ случаѣ, такъ какъ въ Бельгіи до сихъ поръ еще не было случаевъ преданія министровъ кассаціонному суду. Во всякомъ случаѣ, эта система въ другихъ государствахъ могла бы дать невыгодные результаты. При судѣ министровъ необходимо имѣть въ виду не только формальное нарушеніе права, но и политическіе мотивы, которыми они руководствовались, условія, при которыхъ дѣйствовали. А при подобной системѣ судъ, по большей части, съ этой стороны безсиленъ. И въ Америкѣ эти два различныхъ воззрѣнія раздѣлены: политическій судъ остается за сенатомъ, а за нарушеніе уголовнаго закона сенатъ, постановивъ свой приговоръ, препровождаетъ дѣло въ федеральный верховный судъ.

На континентѣ Европы преобладающею системою является учрежденіе особыхъ государственныхъ судовъ для министровъ, совершившихъ преступленія по должности. Учрежденіе особыхъ государственныхъ судовъ для этой цѣли прежде всего выгодно въ томъ отношеніи, что въ составъ этихъ судовъ могутъ входить и входятъ представители какъ судебнаго вѣдомства, такъ и политическаго элемента, назначаемые или выбираемые палатою ad hoc. Эти постановленія воспроизведены по большей части въ нѣмецкихъ законодательствахъ, каковы законодательства:

австрійское, венгерское, саксонское, брауншвейгское, ольденбургское.

Нѣкоторыя нѣмецкія государства восприняли бельгійскую систему. Прусское законодательство постановляетъ, что министры будутъ судимы высшимъ судомъ государства (Oberjustizstelle). Но такъ какъ въ Пруссіи нѣтъ отвѣтственности министровъ, то трудно сказать что-нубудь опредѣленное о дѣятельности этихъ судовъ.

Въ другихъ государствахъ также встрѣчаемъ учрежденіе высшаго государственнаго суда, напримѣръ въ Греціи.

Но все-таки является вопросъ: какъ будутъ образованы эти суды, насколько будетъ существовать равновѣсіе между политическими и судебными элементами, насколько всѣ члены этого верховнаго судилища будутъ представлять ручательство въ независимости и безпристрастіи своихъ рѣшеній?

Учрежденіе верховнаго суда для отправленія правосудія надъ министрами уже примѣнялось въ Швеціи и Норвегіи. По шведской конституціи 1869 г. и норвежской 1814 года мы видимъ, что судъ избирается особо, ad hoc, для производства суда надъ министрами. Примѣръ норвежскаго стортинга нисколько не свидѣтельствуетъ въ пользу такого пріема, потому что судъ надъ министрами 1884 года былъ чѣмъ угодно—политическою страстью, местью, но никакъ не отправленіемъ правосудія. Постыдныя дѣйствія стортинга можно объяснить только составомъ верховнаго суда. Верховный судъ долженъ состоять изъ членовъ высшаго норвежскаго суда и всѣхъ членовъ лахтинга, второй норвежской палаты. *Свертрубъ*, руководитель нижней палаты норвежскаго стортинга, распорядился такимъ образомъ, что 1) посредствомъ очень ловкаго маневра количество членовъ высшаго суда было сокращено: двухъ членовъ устранили, а 2) лахтингъ, не менѣе искусно подобранный стортингомъ, вотировалъ какъ одинъ человѣкъ. Судъ этотъ, несмотря на свою внѣшнюю каррикатурность, имѣлъ очень печальныя послѣдствія для министерства и Норвегіи. Вслѣдствіе этого, на составъ такого верховнаго суда должно быть обращено очень серьезное вниманіе законодательства. Если судъ надъ министрами не долженъ быть предоставленъ ни верхней палатѣ, ни постоянному верховному судилищу, если онъ долженъ состоять изъ лицъ независимыхъ и безпристрастныхъ—то несомнѣнно, что порядокъ его составленія является однимъ изъ первыхъ предметовъ, на которыхъ должно остановиться вниманіе законодателя. Статья 16-я австрійскаго закона 1867 г. гласитъ, что разсмотрѣніе и рѣше-

ніе по обвиненіямъ (über die Anklagén) министровъ совершается въ государственномъ судѣ (Staatsgerichtshof). Этотъ Staatsgerichtshof, постановляетъ 16-я статья, составленъ слѣдующимъ образомъ: каждая изъ обѣихъ палатъ рейхстага (т.-е. палата депутатовъ и палата господъ) назначаютъ или избираютъ 12 независимыхъ (unabhängige) и знакомыхъ съ законами (hesetz kundige) гражданъ изъ земель государства, представленныхъ въ рейхсратѣ. Эти Staatsbürger не должны принадлежать ни къ одной изъ двухъ палатъ и избираются на 6 лѣтъ. И такъ, каждая палата избираетъ, путемъ тайной подачи голосовъ, 12 лицъ изъ земель, представленныхъ въ рейхсратѣ. Избранные такимъ путемъ члены избираютъ изъ своей среды предсѣдателя. При производствѣ суда, на основаніи предоставленнаго права отвода, могутъ быть отведены лица не свыше числа шести, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы послѣ такого отвода оставалось равное число выборныхъ отъ верхней и нижней палатъ. Предсѣдатель также можетъ быть отведенъ, но съ тѣмъ различіемъ, что если послѣ отвода останется болѣе 12 лицъ, или никто не будетъ отведенъ, то число 12 изъ 24 опредѣляется жребіемъ, а предсѣдатель долженъ быть вновь избранъ.

Въ Вюртембергѣ этотъ государственный или верховный судъ составляютъ: 1) президентъ, назначаемый королемъ изъ числа высшихъ судебныхъ должностныхъ лицъ, и 2) 12 судей, изъ которыхъ половину назначаетъ король изъ членовъ высшихъ судебныхъ мѣстъ, а другую половину избираютъ палаты одновременно съ лицами, которыя должны поддерживать обвиненіе въ государственномъ судѣ.

Въ Греціи предсѣдателемъ такого суда является президентъ ареопага, (учрежденія, соотвѣтствующаго верховному кассаціонному суду въ Бельгіи) и затѣмъ еще 12 лицъ, избираемыхъ по жребію изъ всѣхъ членовъ ареопага и изъ всѣхъ аппеляціонныхъ судовъ. Списокъ этихъ членовъ препровождается въ палату передъ началомъ процесса и президетъ палаты вынимаетъ жребій, опредѣляющій—кто изъ лицъ, означенныхъ въ спискѣ, войдетъ въ составъ верховнаго судилища.

VII. Порядокъ возбужденія обвиненія противъ министровъ, совершившихъ преступленія по должности, представляетъ нѣсколько существенныхъ вопросовъ. Въ Англіи установился тотъ порядокъ, что impeachment'ы препровождаются въ верхнюю палату. Это правило имѣетъ силу и значеніе по той причинѣ, что судъ надъ министрами отправляется верхнею палатою. Но въ государствахъ, гдѣ двухъ палатъ нѣтъ или гдѣ верхней палатѣ

не принадлежитъ права суда надъ министрами, — это правило не имѣетъ значенія. По австрійскому закону палаты равноправны въ этомъ отношеніи. Таковъ же и румынскій законъ, заимствовавшій это у австрійскаго.

Обвиненіе противъ министровъ не должно быть принимаемо палатою къ обсужденію безъ достаточныхъ къ тому основаній. Министры несутъ на себѣ важныя обязанности и перерывъ въ исполненіи ихъ по всякому, иной разъ очень неосновательному, обвиненію, отозвался бы невыгодно на ихъ положеніи, сдѣлалъ бы невозможнымъ занятіе министерскаго званія. Каждое разумное законодательство опредѣляетъ по этой причинѣ условія, при которыхъ обвиненіе противъ министра можетъ быть внесено въ палату.

Для внесенія предложенія о преданіи суду министровъ, по австрійскому закону, требуется подпись: въ верхней палатѣ—20 членовъ, а въ нижней—40. Этотъ принципъ выдержанъ и въ греческомъ и румынскомъ законахъ: и тамъ требуется опредѣленное число подписей для обвиненія, обвиненія именно — 20 лицъ. Въ обвиненіи должны быть указаны факты, подавшіе поводъ къ такому предложенію. Предполагая, что такая моція, внесенная 20 или 40 лицами представляетъ серьезную гарантію въ томъ, что обвиненіе покоится на болѣе или менѣе серьезныхъ основаніяхъ, президентъ палаты обязанъ поставить разъясненіе этого дѣла на очередь въ теченіи minimum 8 дней (ст. 9 австрійскаго закона). Пренія въ палатахъ допускаются только касательно двухъ предметовъ: желаетъ ли палата перейдти къ очереднымъ дѣламъ, т.-е. къ, такъ называемому, ordre du jour, устранивъ обвиненіе, или же назначить особую коммиссію для производства дознанія. Въ случаѣ постановленія рѣшенія, палатою, въ которой возбуждается обвиненіе, избирается изъ своей среды опредѣленное число членовъ для производства дознанія. Дознаніе производится членами коммисіи на равныхъ правахъ, причемъ она обязана принимать отъ министра объясненія по обвиненію и т. п. Когда дознаніе закончено, палатѣ представляется докладъ, на основаніи котораго она и рѣшаетъ: утвердить ли этотъ актъ дознанія и приступить къ обвиненію министра, или же отклонить его на основаніи фактовъ, прежде приведенія въ исполненіе перваго предположенія? Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на первый вопросъ, палата избираетъ изъ своей среды опредѣленное число членовъ, которые должны поддерживать обвиненіе, и затѣмъ дѣло препровождается президенту государственнаго или кассаціоннаго суда, гдѣ и будетъ

дѣло произведено. Слѣдуетъ замѣтить, что для такого утвержденія обвиненія въ палатѣ требуется большинство въ количествѣ $^2/_3$ голосовъ, безъ которыхъ министръ не можетъ быть преданъ суду. Судъ назначаетъ изъ своей среды нѣсколько членовъ для производства слѣдствія въ судебномъ порядкѣ и по окончаніи его назначаются депутаты для производства суда, гласнаго и устнаго. Рѣшенія суда вступаютъ въ законную силу и не подлежатъ обжалованію по существу: въ нихъ не можетъ быть перемѣны, но можно жаловаться на неправильно произведенное слѣдствіе. Въ этомъ случаѣ судъ, разсмотрѣвъ жалобу, приступаетъ къ новому слѣдствію и пересмотру дѣла. Министра, приговореннаго къ наказанію, положенному въ законѣ, король не можетъ помиловать—въ противномъ случаѣ министерская отвѣтственность сдѣлалась бы фиктивною. Но помилованіе осужденнаго министра можетъ быть сдѣлано по представленію самихъ палатъ, если онѣ найдутъ существенныя къ тому основанія.

VIII. Таковы постановленія законодательствъ относительно законовъ о министерской отвѣтственности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ такихъ законовъ нѣтъ—напримѣръ во Франціи, хотя конституціонная жизнь въ ней развилась ранѣе, нежели въ другихъ континентальныхъ государствахъ Европы. Въ конституціи 1791 г. принципъ министерской отвѣтственности былъ введенъ. Она постановляетъ, что министры отвѣтственны за всякіе проступки (delits) противъ національной безопасности и конституціи, за всякое покушеніе на собственность и личную свободу, за растрату цѣнностей и денежныхъ суммъ, назначенныхъ на покрытіе издержекъ по ихъ вѣдомству. Примѣненія этой статьи, однако, не воспослѣдовало. О конституціи 1793 г. можно и не упоминать, такъ какъ она никогда не вступала въ силу. Конституція 1795 г. учредила особый высшій судъ (haute cour de justice) для сужденія по обвиненіямъ, принятымъ законодательнымъ корпусомъ какъ противъ своихъ собственныхъ членовъ, такъ и противъ членовъ исполнительной власти. Со введеніемъ конституціоннаго управленія и имперіи отвѣтственность министровъ исчезла вмѣстѣ съ упраздненіемъ парламентскаго управленія. Вопросъ объ министерской отвѣтственности возникъ вмѣстѣ съ хартіею Людовика XVIII, 1814 г. Статьи 55 и 56 этой хартіи постановляютъ, что палата депутатовъ имѣетъ право обвинять министровъ и препровождать эти обвиненія въ палату пэровъ, которая ихъ и судитъ. Здѣсь, такимъ образомъ, англійскій принципъ находитъ себѣ примѣненіе. Министръ можетъ быть осужденъ только за государственную измѣну или лихоимство. «Осо-

бые законы опредѣлятъ природу проступковъ и порядокъ ихъ преслѣдованія». Такимъ образомъ, хартія ограничиваетъ предметы министерской отвѣтственности только государственною измѣною и лихоимствомъ. Хартія обѣщаетъ также особыми законами (Des lois particulires) опредѣлить природу проступковъ и порядокъ ихъ преслѣдованія, но такихъ законовъ никогда не воспослѣдовало. Министры Карла X, виновные въ нарушеніи конституціи, на основаніи 14 статьи хартіи Людовика XVIII, были судимы и приговорены къ очень строгимъ наказаніямъ. (Шла даже рѣчь о смертной казни, и только тогда сторонниками министровъ былъ возбужденъ вопросъ объ упраздненіи смертной казни—нѣсколько заднимъ числомъ, что и вызвало справедливую насмѣшку со стороны Виктора Гюго). Они обвинялись въ томъ, что злоупотребляли властью съ цѣлью исказать выборы и отнять у гражданъ свободное пользованіе гражданскими правами, насильственно измѣняли законы королевства, вступали въ заговоры противъ безопасности государства, пытались возбудить гражданскую войну (подразумѣваются схватки между королевскими войсками и парижскимъ населеніемъ). Палата пэровъ приговорила тогдашняго перваго министра Полиньяка къ гражданской смерти и депортаціи, а трехъ слѣдующихъ министровъ къ пожизненному тюремному заключенію. Это первый и единственный до сихъ поръ случай примѣненія суда надъ министрами во Франціи.

Конституція 1830 г. относительно отвѣтственности министровъ содержитъ въ себѣ ровно столько же, сколько и хартія 1814 г. Пройдемъ молчаніемъ и республиканскую конституцію 1848 года, упомянувъ, что она установила верховный государственный судъ (haute cour de justice) для предметовъ, передаваемыхъ ему на разсмотрѣніе національнымъ собраніемъ. Суду его подлежатъ и министры, и президентъ республики, отвѣтственные за всякое правительственное дѣйствіе. Это постановленіе осталось мертвою буквою, такъ какъ, когда президентъ республики Наполеонъ Бонапартъ въ декабрѣ 1851 года совершилъ государственный переворотъ и національное собраніе пригласило собраться haute cour de justice подъ предсѣдательствомъ Dupin — которая и собралась—то учрежденіе, долженствовавшее обвинить Наполеона за государственную измѣну, было разогнано силою. Смертная казнь была отмѣнена въ 1848 г. и Наполеонъ долженъ бы быть приговоренъ къ гражданской смерти и депортаціи, но оказалось, онъ самъ, произведя государственный переворотъ, подвергалъ этимъ наказаніямъ членовъ національнаго собранія и haute cour de justice. Конечно, устраивая прави-

Типографія М. М. Стасюлевича, В. О., 2 л., 7.

тельство сообразно своимъ собственнымъ планамъ и воззрѣніямъ, Наполеонъ постарался уничтожить и тѣнь министерской отвѣтственности. Онъ издалъ постановленіе, что «президентъ республики отвѣтственъ передъ французскою націею». Но тотчасъ же къ этому прибавлено: «къ которой онъ имѣетъ право постоянно аппеллировать», т.-е. производить плебисциты подъ сильнымъ административнымъ вліяніемъ. При подобномъ порядкѣ министры становятся орудіями императора и неотвѣтственны. Статья 13-я прямо говоритъ: «министры зависятъ отъ императорской власти».

Нынѣшній конституціонный законъ 16 іюля 1875 г. объ организаціи государственной власти говоритъ, что президентъ республики можетъ быть обвиненъ палатою депутатовъ и судимъ сенатомъ. Министры могутъ быть обвинены нижнею палатою, палатой депутатовъ, за преступленія, совершаемыя по должности, и въ этомъ случаѣ они судятся сенатомъ (12 ст.). 6-я статья постановляетъ, что министры отвѣтственны солидарно за общее направленіе правительственной политики и индивидуально за управленіе каждый своею частью. Но общаго закона объ отвѣтственности министровъ не вышло, и палатѣ депутатовъ предоставляется право въ этомъ отношеніи только статьями 6-ю и 12-ю закона 16 іюля 1875 г. Въ Code pénale имѣются въ разныхъ отдѣлахъ перечисленія преступленій по должности, слѣдовательно, касающіяся и министерской отвѣтственности, и общія политическія основанія, сужденіе о которыхъ предоставляется сенату. Въ 1879 г. была сдѣлана попытка предать суду министерство, извѣстное подъ двойнымъ именемъ: Брольи-Форту (по имени главныхъ представителей: герцога Брольи и Форту, обнаружившихъ крайній бонапартизмъ въ своихъ убѣжденіяхъ и дѣяніяхъ), и министерство 23 ноября того же года Рошбу, продолжавшее дѣятельность въ такомъ же духѣ. 8-го марта 1879 года, послѣ того какъ маршалъ Макъ-Магонъ подалъ въ отставку, на разсмотрѣніе палаты былъ предложенъ вопросъ Греви: можно ли предать министерство суду за государственную измѣну и преступленія по должности, предусмотрѣнныя въ ст. 12 закона 1875 г. и въ ст. 105, 111 и слѣд. Code pénale? Это предложеніе было передано въ коммиссію, которая представила свой докладъ въ томъ смыслѣ, что означенные министры должны быть преданы суду сената и отъ палаты депутатовъ должны быть назначены 3 члена для поддержанія обвиненія. Этотъ докладъ коммиссіи обсуждался въ засѣданіи 13-го марта 1879 г. По выслушаніи президента нынѣшней палаты депутатовъ, Brisson, указывавшаго на труд-

ность доказательствъ въ обвиненіи министерствъ Брольи-Форту и Рошбу, палата депутатовъ отвергла предложеніе большинствомъ 317 противъ 159 голосовъ. Но она приняла предложеніе депутата Рамо о переходѣ къ ordre du jour motivé, въ которомъ было изъяснено, что палата депутатовъ, не желая преслѣдовать безсильныхъ враговъ, предаетъ сужденію націи законопроектъ: «разоблачить планы и дѣйствія министерствъ 16 мая и 23 ноября и пригласить министра внутреннихъ дѣлъ эту резолюцію напечатать и разослать для расклейки во всѣхъ французскихъ общинахъ». Такимъ образомъ, Рамо изобрѣлъ мѣру, которая не имѣла характера уголовнаго наказанія, но скорѣе публичнаго порицанія, преданія сужденію всей страны дѣйствій министерства, которое, по убѣжденію палаты, слѣдовало бы предать суду, но которое не предается только вслѣдствіе нежеланія преслѣдовать безсильнаго врага. Это предложеніе было принято большинствомъ 240 голосовъ противъ 154. Подобныхъ примѣровъ съ тѣхъ поръ во Франціи не было.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Конституція французской республики.

Приступая къ изложенію конституціоннаго устройства Франціи, мы замѣтимъ, что основные законы французской конституціи, нынѣ дѣйствующіе, существуютъ только съ 1875 года, когда они были вотированы и приняты національнымъ собраніемъ. Эти законы касаются 1) организаціи государственной власти, 2) отношеній между ея факторами, 3) устройства сената (къ этому закону есть дополненіе о выборѣ въ сенаторы), 4) выборовъ въ члены палаты депутатовъ. Франція управляется отдѣльными законами, общей же конституціи она не имѣетъ. Это обстоятельство объясняется условіями, при которыхъ нынѣшнее французское государственное устройство развилось. Учрежденія второй республики (48 г.) были уничтожены Наполеономъ Бонапарте (2 декабря 1851 г.), въ ноябрѣ 1852 г. онъ былъ провозглашенъ императоромъ. Вторая имперія продолжалась до 1870 г. Наполеонъ III, поддерживая учрежденія имперіи, полагалъ ограничить внутреннюю свободу, но поддержалъ славу внѣшнихъ предпріятій. Этимъ объясняется постоянное участіе

Франціи почти во всѣхъ европейскихъ войнахъ, съ половины нынѣшняго столѣтія до паденія имперіи. Въ 1853 году Наполеонъ вступилъ въ русско-турецкую войну, которая продолжалась до 56 года. Послѣ двухлѣтняго перерыва зашла рѣчь о помощи Италіи противъ Австріи. Кавуръ воспользовался расположеніемъ Наполеона, который въ 1859 г. совершилъ блестящую итальянскую компанію. Затѣмъ, благодаря Наполеону была несчастная война. Такъ шло дѣло до 1866 года. Послѣдній ударъ французской имперіи былъ нанесенъ послѣ австро-прусской войны. Побѣда Пруссіи надъ Австріей сдѣлала первую самой сильной державой въ Европѣ. Наполеонъ не могъ быть равнодушнымъ зрителемъ усиленія Пруссіи. Его вмѣшательство дѣйствительно имѣло то послѣдствіе, что Пруссія должна была умѣрить свои требованія. Наполеонъ требовалъ, чтобы южныя германскія государства не входили въ составъ Германскаго союза. Это требованіе было встрѣчено учредительнымъ собраніемъ 67 года высокомѣрно, но оно отчасти достигло своей цѣли. Общее мнѣніе было то, что Франція выиграла послѣ войны 1866 года. Зашла рѣчь о пріобрѣтеніи Люксенбурга покупкой, но Пруссія предупредила это пріобрѣтеніе, заключивъ тайный договоръ съ южными государствами. Но наружный блескъ не могъ прикрыть внутренняго разлада имперіи. Недовольные голоса раздавались чаще и чаще, наконецъ, съ 1867 г. является переломъ антидинастическій въ обществѣ. Неудовольствіе, выразившееся во Франціи послѣ австро-прусской войны, постоянно увеличивалось; оппозиція въ законодательномъ корпусѣ росла съ чрезвычайной быстротой. Въ цвѣтущія времена имперія состояла всего изъ 5 лицъ: Тьера, Жюль-Симона, Жюль Фавра, Эрнеста Пикаръ и Эмиля Оливье; оппозиція послѣ 1866 г. была значительно увеличена новыми выборами въ законодательный корпусъ; газеты принимали угрожающій тонъ; въ самомъ обществѣ неудовольствіе противъ существующаго порядка распространялось съ неудержимой силой. Имперія не могла заглушить эти требованія внутреннихъ преобразованій предпріятіями внѣшними. Въ отношеніи внѣшняго могущества Пруссія, послѣ войны съ Австріей, выступила на первый планъ. Новогоднія рѣчи къ дипломатическому корпусу, которыя ожидались съ напряженнымъ вниманіемъ, не произвели никакого впечатлѣнія. Вслѣдствіе всего этого, императоръ долженъ былъ пойти на нѣкоторыя уступки, касающіяся преимущественно двухъ вопросовъ: во-1-хъ, *рабочій вопросъ*, принявшій во Франціи и въ другихъ государствахъ значительные размѣры; естественно, что

имперія, всегда выставлявшая на первый планъ свои попеченія о массѣ, должна была теперь позаботиться объ облегченіи положенія рабочаго класса; тогда, между прочимъ, ассоціаціи рабочихъ получили формальное признаніе; во-2-хъ, *вопросъ о политической свободѣ*, въ которомъ правительство также вынуждено было на нѣкоторыя уступки, заключавшіяся закономъ о печати 1868 года, измѣнившимъ законъ 1852 года, именно—законъ о предварительной цензурѣ. Но всѣ эти мѣры не привели къ желаемымъ результатамъ; оппозиція все болѣе и болѣе росла и политическое движеніе принимало антидинастическій характеръ. Въ 1869 году было рѣшено прибѣгнуть къ радикальнымъ преобразованіямъ, — желали обратить имперію въ обыкновенную конституціонную монархію. Сенатъ долженъ былъ видоизмѣнить прежнее свое значеніе, которое онъ имѣлъ по конституціи 1852 года, и обратиться во вторую палату; права законодательнаго корпуса расширились. Наполеонъ для проведенія этихъ реформъ обратился къ одному изъ членовъ оппозиціи—Эмилю Оливье, сдѣланному въ январѣ 1870 года главою министерства. Но подобныя преобразованія не могли быть введены силою обыкновенной законодательной власти и требовали, на основаніи конституціи 1852 года, всенароднаго голосованія; именно, въ 1852 г. всенароднымъ голосованіемъ были приняты слѣдующія 5 положеній: 1) отвѣтственность главы государства, выбираемаго на 40 лѣтъ (пунктъ, измѣненный всеобщей подачей голосовъ при установленіи имперіи); 2) зависимость министровъ исключительно отъ исполнительной власти; 3) государственный совѣтъ состоитъ изъ людей наиболѣе выдающихся, онъ изготовляетъ законы и поддерживаетъ ихъ въ преніяхъ законодательнаго корпуса; 4) законодательный корпусъ обсуждаетъ и вотируетъ законы, онъ избирается прямой всеобщей подачей голосовъ, безъ scrutin de liste; 5) второе собраніе состоитъ изъ всѣхъ знаменитостей страны,—это власть, уравновѣшивающая страхъ основнаго договора и общественной свободы. Эти пять пунктовъ были приняты плебисцитомъ, (7,500,500 голосовъ),—поэтому и измѣненіе ихъ, предположенное въ 1869 г., необходимо должно было быть утверждено всенароднымъ голосованіемъ. Имперія сама себѣ связали руки и соотношеніе партій было довольно оригинально. Во-первыхъ, правительственная партія желала провести утвердительный отвѣтъ на обращеніе имперіи въ конституціонную монархію; во вторыхъ, партія, противная династіи Наполеона, совѣтывала воздержаться отъ подачи голосовъ; во главѣ ея стоялъ Рошфоръ. Другая фракція стреми-

лась вотировать противъ обращенія съ цѣлью отнять у Бонапарта всякую почву. Но suffrage universel, оказавшійся дѣйствительно въ пользу правительства, не принесъ имперіи существенной выгоды, и почва, на которой держалось правительство, становилась все болѣе и болѣе шаткой. Нельзя было ожидать, чтобы всѣ тѣ лица, особенно крайней партіи, подавленныя въ долговременное правленіе Наполеона, не воспользовались удобнымъ моментомъ наверстать все потерянное. Но правительство не имѣло при этомъ опредѣленной программы, которой она могла бы сплотить всѣ партіи, пріобрѣсти себѣ прочное большинство; къ этому Оливье не былъ способенъ. Имперія имѣла передъ собой такимъ образомъ двѣ непримиримыя фракціи — республиканскую и соціалистическую; во-вторыхъ, другая часть націи, преданная династіи Наполеона, была недовольна международнымъ положеніемъ Франціи, переходомъ гегемоніи къ Пруссіи, поведеніемъ императора во время австро-прусской войны. Требовалось немедленное принятіе экстренныхъ мѣръ, для подавленія всеобщаго неудовольствія; императоръ, конечно, былъ болѣе склоненъ къ какому-либо рискованному внѣшнему предпріятію для возвращенія себѣ авторитета, къ войнѣ съ Пруссіей, въ чемъ правительство нашло поддержку и въ католической партіи, видѣвшей въ образованіи сѣверо-германскаго союза и въ гегемоніи Пруссіи угрозу для католической церкви, тѣмъ болѣе, что отношенія римской куріи къ сѣверо-германскому правительству становились все болѣе и болѣе натянутыми,—фактъ, ясно выказавшійся въ 1870 г. на знаменитомъ quasi—вселенскомъ соборѣ, принявшемъ догматъ папской непогрѣшимости. Понятно, поэтому, почему ультрамонтаны, клерикалы старались противупоставить торжеству Германіи латинскую силу. Они нашли союзницу въ лицѣ императрицы Евгеніи, черезъ которую вліяли на самого Наполеона. Такимъ образомъ, внѣшняя война была единственнымъ исходомъ для имперіи; но трудно сказать, сознательно ли желалъ ея Наполеонъ; во всякомъ случаѣ, всѣ условія вели къ этому.—Съ другой стороны, и для сѣверо-германскаго союза война представлялась весьма желательною; въ 1869 году правительство сѣверо-германское переживало очень трудныя минуты. Партія, на которую опирался Бисмаркъ, выражала сильнѣйшіе знаки нетерпѣнія къ присоединенію къ союзу Южной Германіи; затѣмъ католическая партія государствъ, вошедшихъ въ союзъ, располагала большинствомъ голосовъ въ рейхстагѣ и имѣла въ своей средѣ такихъ ораторовъ, какъ Виндгорстъ, бывшій министръ ганноверскій Малинкротъ, партикуляристиче-

скія стремленія которыхъ обнаруживались все съ большею силою. Въ третьихъ, католическая агитація находила поддержку и въ замайнскихъ городахъ; мѣстное народонаселеніе стремилось соединиться съ Сѣверной Германіей, и неудовольствіе противъ южныхъ росло до безвыходности положенія послѣднихъ. Предстояло или образовать особую южно-германскую конфедерацію, или войти въ составъ сѣверо-германскаго союза на извѣстныхъ льготныхъ условіяхъ. Бисмарку постоянно приходилось сдерживать эти партіи, но война, силою вещей желательная для двухъ сторонъ, конечно, являлась единственнымъ выходомъ изъ всѣхъ затрудненій; предлогъ же при подобныхъ обстоятельствахъ не могъ не быть найденъ,—имъ явилась кандидатура на испанскій престолъ. По изгнаніи королевы Изабеллы, генералъ Примъ рѣшился подыскать кандидата на престолъ и остановился на принцѣ Гогенцоллернскаго дома, Антонѣ, братѣ Карла Румынскаго, принявшемъ предложеніе. Это обстоятельство сразу подняло общественное мнѣніе во Франціи; если на испанскій престолъ сядетъ, дѣйствительно, принцъ гогенцоллернскій, то Франція со всѣхъ сторонъ была бы окружена какъ бы прусскимъ кордономъ и политическое положеніе Франціи сдѣлалось бы невозможнымъ. Дѣло было только въ предположеніи, но предположеніе это оказалось дѣйствительностью. Точно опредѣлить дальнѣйшій ходъ дѣла довольно затруднительно, въ виду обыкновенной скрытности дипломатическихъ переговоровъ; это же дѣло представляется, къ тому же, весьма запутаннымъ. Всѣ лица, причастныя къ дѣлу, сваливали, впослѣдствіи, всю вину на другихъ; такъ, министръ иностранныхъ дѣлъ, герцогъ Граммонъ, доказывалъ, что его дѣйствія были безукоризненны; французскій посланникъ въ Берлинѣ, Бенедетти, съ своей стороны выставлялъ свою невиновность. Прусскіе писатели обвиняли во всемъ Францію. Такимъ образомъ, когда извѣстіе о кандидатурѣ принца гогенцоллернскаго дошло до Парижа, депутатъ законодательнаго корпуса, Фошери, сдѣлалъ запросъ министерству о мѣрахъ для огражденія національныхъ интересовъ Франціи. Самый запросъ былъ преждевременный, неумѣстный, и министерству слѣдовало бы устранить его, но Граммонъ поступилъ не такъ и отвѣчалъ, что палаты, во всякомъ случаѣ, могутъ быть увѣрены, что правительство никогда не допуститъ такого исхода и т. д., и тѣмъ только еще живѣе поднялъ вопросъ, разгорѣвшійся окончательно въ іюнѣ 1870 г. Король Вильгельмъ былъ въ это время въ Эмсѣ, Бисмаркъ въ отпуску, и Бенедетти, не найдя никого въ Берлинѣ, долженъ былъ отправиться въ Эмсъ, гдѣ узналъ, что

принцъ гогенцоллернскій отказался отъ кандидатуры по совѣту прусскаго короля. Это, повидимому, должно было бы удовлетворить Францію, но страсти тамъ были уже возбуждены, происходили ежедневныя уличныя волненія, законодательный корпусъ волновался до послѣдней степени, и извѣстіе изъ Эмса не могло никого успокоить, всѣмъ казался недостаточнымъ отказъ принца гогенцоллернскаго и Бенедетти дано было порученіе вытребовать отъ Вильгельма удостовѣреніе, что онъ никогда не допуститъ, чтобы принцъ гогенцоллернскій сѣлъ на престолъ Испаніи. Вильгельмъ, конечно, отказалъ. Тогда посолъ французскій, по слухамъ, получилъ изъ Парижа приказаніе: «brusquez le roi», слѣдствіемъ чего было новое требованіе со стороны Бенедетти къ Вильгельму, отвѣтившему, что онъ прибавить къ прежде сказанному ничего не можетъ. Этотъ пассажъ, происшедшій въ Эмсѣ же на прогулкѣ короля, получилъ весьма странную и различную окраску въ Парижѣ и Берлинѣ. Берлинскія газеты раздѣлились въ своихъ свѣдѣніяхъ; однѣ утверждали, что отвѣтъ короля былъ очень вѣжливъ; оффиціозы, наоборотъ, разсказывали, что Бенедетти налетѣлъ на короля, отвѣтъ котораго былъ достаточно рѣзокъ. Конечно, въ Парижѣ такія извѣстія не могли не возбудить всевозможныхъ страстей и были, наконецъ, поводомъ, давно желаннымъ, къ войнѣ, объявленной со стороны Франціи,—фактъ, весьма выгодный для Пруссіи по слѣдующимъ основаніямъ. Въ 1867 г. сѣверо-германскимъ союзомъ былъ заключенъ тайный договоръ съ южными государствами, по которому послѣднія обязались выставлять войска, въ случаѣ вторженія и нападенія на германскую территорію; вслѣдствіе этого, при томъ оборонительномъ характерѣ, который принимала война 1870 г., южныя государства втягивались сами собою въ сѣверогерманскій союзъ. Собственно съ Наполеономъ война продолжалась менѣе двухъ мѣсяцевъ, съ 18 іюля по 2 сентября—день битвы при Седанѣ и капитуляціи императора, сошедшаго съ этого времени съ политическаго горизонта. Регентство имперіей еще при отъѣздѣ императора къ арміи, приняла императрица Евгенія; министерство Оливье пало и первымъ министромъ былъ назначенъ гр. Паликао, личность вообще не популярная; тѣмъ менѣе представлялась ему возможность спасти Францію, потерявшую почти всю свою армію. Когда извѣстіе о Седанѣ дошло до Парижа, 4 сентября, толпы народа подъ предводительствомъ всѣхъ оппозиціонныхъ депутатовъ провозглашали паденіе имперіи, низложеніе династіи Бонапарта, но вопросъ о формѣ правленія остался пока нерѣшеннымъ; время требовалось на другое —

Парижу грозила осада, надо было подумать о защитѣ отечества. Началась война національная. Временное правительство, образовавшееся 4 сентября, приняло названіе правительства національной обороны; членами въ составъ его входили — Гамбетта, Пикаръ, Ж. Фавръ, Рошфоръ, Тьеръ; послѣдній все время остававшійся въ сторонѣ и въ теченіи войны устраивавшій дипломатическую миссію въ С.-Петербургѣ въ разсчетахъ на нашу поддержку для Франціи. Но правительство это не могло провозгласить никакой формы правленія и, съ паденіемъ ихъ полномочій, требовалось созваніе учредительнаго собранія. Всѣ, между тѣмъ, требовали продолженія войны, во время которой на первый планъ выступилъ, благодаря своей политикѣ, Гамбетта, проявлявшій чудеса находчивости въ борьбѣ послѣ потери почти всей арміи. Съ заключеніемъ мира возникъ, наконецъ, вопросъ о формѣ правленія во Франціи. Въ условіяхъ прелиминарнаго мира, который Ж. Фавръ заключилъ съ Бисмаркомъ, было выговорено, что во всѣхъ департаментахъ будутъ произведены выборы въ депутаты національнаго собранія, которое должно было собраться не въ Парижѣ, окруженномъ еще прусскими войсками, а въ Бордо на 8-е февраля 1871 года. Выборы депутатовъ принесли самые разнообразные результаты. Хотя сторонники Бонапартовъ были представлены довольно слабо, тѣмъ не менѣе, монархическій элементъ въ собраніи былъ весьма замѣтенъ и распредѣлялся на три фракціи: во 1-хъ, легитимистовъ, т.-е. лицъ, признававшихъ права на престолъ за внукомъ Карла X, графомъ Шамборомъ, подъ именемъ Генриха V; во 2-хъ, орлеанистовъ, желавшихъ конституціонной монархіи, какъ она была установлена въ 30 г., причемъ на престолъ предлагался герцогъ Омальскій; въ 3-хъ, партію клерикаловъ, тяготѣвшихъ къ легитимистамъ и по старымъ преданіямъ, и по выгодамъ, которыя они надѣялись получить отъ возстановленія, такъ какъ республика признавалась ими антиклерикальнымъ учрежденіемъ, препятствовавшимъ власти духовенства въ странѣ. Такимъ образомъ, партія республиканская была поставлена въ значительныя затрудненія. Правда, она была на столько сильна, чтобы воспрепятствовать монархической реставраціи; но для осуществленія своихъ плановъ силъ не хватало. Въ такомъ положеніи находился вопросъ до 1875 г., когда былъ изданъ конституціонный законъ, о которомъ говорено выше. Многія обстоятельства препятствовали національному собранію выработать какой-либо планъ государственнаго устройства какъ вслѣдствіе раздѣленія партій такъ и вслѣдствіе того, что оно находилось въ положеніи не нор-

мальномъ; когда по заключеніи мира національное собраніе перенесло свои засѣданія изъ Бордо, оно остановилось на Версалѣ, который по конституціи назначался постояннымъ мѣстопребываніемъ правительства, но теперь это постановленіе было отмѣнено; въ 4-хъ, для выработки формы правленія требовалось извѣстное спокойствіе внутри, а между тѣмъ, какъ извѣстно, 18 марта 1871 г. въ Парижѣ началось знаменитое возстаніе коммунаровъ. Парижъ былъ взятъ приступомъ и о той борьбѣ, которая произошла между войскомъ и коммунарами, можно судить только приблизительно. Одна изъ послѣднихъ схватокъ, происшедшихъ на кладбищѣ Père Lachaise, стоила около 25 т. однимъ коммунарамъ. Конечно, послѣ такихъ событій трудно было перейти городъ, пережившій страшный кризисъ, а при борьбѣ партій въ національномъ собраніи нельзя было провести ни одного проекта. Это послужило къ выгодѣ республиканцевъ, партія которыхъ усилилась благодаря новымъ выборамъ взамѣнъ выбывающихъ по какимъ-либо обстоятельствамъ членовъ собранія. Монархическая Франція теряла приверженцевъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и свои шансы на проведеніе какого бы то ни было монархическаго устройства. Кромѣ того, въ самой монархической партіи не было должнаго единства. Тьеръ говорилъ, что онъ ничего не имѣетъ противъ монархическаго правленія и если остановиться на теоретическихъ выгодахъ монархической конституціи, то, по его мнѣнію, эта форма правленія наиболѣе привлекательна; но практически вопросъ долженъ быть поставленъ слѣдующимъ образомъ: какая монархическая конституція желательна для Франціи, принимая въ соображеніе, что каждая монархическая фракція имѣетъ своего претендента и встрѣчаетъ противодѣйствіе со стороны другихъ также монархическихъ фракцій? При невозможности же согласить всѣ эти фракціи, единственно возможной формой правленія остается та, которая установилась фактически и которую Тьеръ называетъ консервативной республикой. Прежде чѣмъ перейти къ болѣе обстоятельному изложенію его взглядовъ, познакомимся въ общихъ чертахъ съ его біографіей. Тьеръ былъ уже человѣкъ лѣтъ 80. Его продолжительная политическая и литературная дѣятельность пріобрѣла ему всемірную извѣстность. Какъ историкъ, онъ извѣстенъ своей «Исторіей французской революціи», написанной имъ еще во времена реставраціи и считающейся наилучшей прагматической исторіей этой эпохи; далѣе «Исторія консульства и имперіи» — трудъ, конченный только еще при Наполеонѣ III. Во-вторыхъ, какъ публицистъ, онъ сдѣлался популярнымъ еще

во времена реставраціи и имя Тьера стоитъ во главѣ протестовавшихъ противъ ордонансовъ Карла X, возстановлявшихъ предварительную цензуру. При Луи Филиппѣ онъ не сходилъ съ политическаго поприща и въ 1848 г. явился виднымъ дѣятелемъ. Въ 1852 г. былъ арестованъ, въ 1863 г. выступилъ какъ оппозиціонный депутатъ. Послѣ паденія Имперіи онъ не принялъ участія въ правительствѣ національной обороны, но, благодаря своей репутаціи, былъ избранъ національнымъ собраніемъ въ качествѣ главы исполнительной власти — chef du pouvoir exècutif. Юридическое положеніе его было слѣдующее: какъ избранный національнымъ собраніемъ, Тьеръ былъ въ зависимости отъ послѣдняго. Онъ не былъ президентомъ республики, избирающимся особымъ порядкомъ, и являлся единственнымъ отвѣтственнымъ лицомъ передъ національнымъ собраніемъ, хотя ему и предоставлялся выборъ министровъ. Въ августѣ 1871 года депутатъ Риве предложилъ формулировать права и обязанности chef'a du pouvoir exècutif, причемъ называлъ его уже prèsident de la République Française, съ полученіемъ отвѣтственнаго министерства и большею гарантіею личнаго положенія. Таково было положеніе Тьера, когда палата возбудила вопросъ о формѣ правленія. Независимо отъ указанія Тьера на невозможность возстановленія конституціонной монархіи вслѣдствіе раздѣленія партій, на Франціи лежали еще тяжкія обязательства по отношенію къ Пруссіи и выразившіяся въ круглой цифрѣ пяти милліардовъ, до уплаты которыхъ прусскія войска продолжали занимать нѣкоторые департаменты Франціи. Тьеру быстро удалось погасить этотъ долгъ при посредствѣ внутренняго займа и благодаря громадному кредиту, которымъ пользовалась Франція. Даже въ 1872 г., не смотря на почти полное отсутствіе во Франціи золота и серебра, бумажныя деньги ходили по курсу почти аль-пари, и при размѣнѣ бумажныхъ денегъ на металлическія, потеря не превышала 5 фр. съ 1,000. Такимъ образомъ, въ теченіи долгаго времени конституція Риве была единственно дѣйствующею и власть все время сосредоточивалась въ рукахъ одного Тьера. Его основная идея выражается въ словахъ: консервативная республика есть правительство, основывающееся на тѣхъ классахъ общества, которые заинтересованы въ храненіи внутренняго порядка всѣхъ гражданскихъ, религіозныхъ и административныхъ установленій Франціи, при которыхъ страна можетъ управляться сама собою. Этотъ видъ республики представляетъ большой шагъ впередъ, сравнительно съ первыми республиками. Съ 1792—1796 г., въ теченіи 7 лѣтъ, Франція пережила весьма

тяжелое время; республика 1848 г. не продержалась и года, такъ какъ Наполеонъ Бонапартъ фактически сдѣлался императоромъ вмѣстѣ съ своимъ избраніемъ; настоящая же республика существуетъ уже 14-й годъ — время, для Франціи весьма продолжительное, и фундаментъ этому порядку положенъ дѣятельностью Тьера, не смотря на то, что его президентство продолжалось всего два года. Въ 1873 г., когда республиканская партія окрѣпла, въ монархическихъ фракціяхъ также начали замѣчать согласіе и было устроено свиданіе членовъ Орлеанской фамиліи съ Генрихомъ V. Бонапартисты, съ своей стороны, не замедлили приступить къ этому союзу. Ихъ совмѣстнымъ усиліямъ удалось низвести Тьера и замѣстить его маршаломъ Макъ-Магономъ, отъ котораго ожидали политики, благопріятной монархическимъ стремленіямъ. Но имъ пришлось разочароваться; и если имъ и хватило силъ низвести Тьера, все же эта сила была слишкомъ недостаточна, чтобы, вопреки могущественной республиканской партіи, провести какой-либо монархическій проектъ.

Такимъ образомъ, конституціонный законъ при Макъ-Магонѣ явился результатомъ соглашенія между всѣми партіями, и въ нынѣшней республиканской конституціи Франціи можно найти извѣстныя монархическія черты. При утвержденіи этого закона, маршалу Макъ-Магону даны были большія шансы, за нимъ утвердились его права на 7 лѣтъ, въ надеждѣ, что въ теченіи такого продолжительнаго срока онъ подготовитъ почву для монархической конституціи, послѣ чего сдастъ свои полномочія одному изъ претендентовъ. Вся конституція являлась результатомъ компромиссовъ между отдѣльными фракціями. На первый взглядъ это представлялось весьма выгоднымъ, но знакомясь съ обстоятельствами, при которыхъ формировались основные законы, мы придемъ къ заключенію, что партіи склонились къ компромиссамъ только потому, что не могла каждая провести свой проектъ во всей чистотѣ,—поэтому, всѣ эти статьи представляются какъ бы недоговоренными и требованія пересмотра конституціи дѣлаются теперь все болѣе и болѣе настойчивыми.

Тѣмъ не менѣе въ общихъ чертахъ французскія учрежденія являются республиканскими, хотя и съ сильною примѣсью монархическихъ чертъ, обнаруживающихся преимущественно въ положеніи президента. Въ дополненіе необходимо прибавить, что главный конституціонный законъ выработанъ человѣкомъ консервативнаго лагеря,—Валлономъ, проф. исторіи, который, хорошо ознакомясь съ требованіями всѣхъ партій, съумѣлъ въ такомъ видѣ дѣлать свои предложенія, что они могли пройти съ согласія всѣхъ партій.

Планъ учрежденій заключается въ слѣдующемъ: власть законодательная предоставляется двумъ палатамъ — сенату и палатѣ депутатовъ. Депутаты избираются по arrondissements, посредствомъ прямой и всеобщей подачи голосовъ, sans scrutin de liste.

Сенатъ представляетъ, напротивъ, установленіе сложное какъ по своимъ элементамъ, такъ и по способу избранія своихъ членовъ. Въ ряду другихъ, сенатъ долженъ былъ представлять извѣстный устойчивый элементъ. Общее число сенаторовъ—300, изъ которыхъ 75 сенаторовъ пожизненныхъ. Первоначально они были избраны національнымъ собраніемъ, а затѣмъ каждая вновь открывающаяся ваканція замѣняется самимъ сенатомъ. Остальные 225 сенаторовъ избираются по системѣ частичныхъ выборовъ. Сенату и палатѣ депутатовъ принадлежатъ обыкновенные права палатъ: относительно законодательства они являются равноправными факторами, но, сверхъ того, сенатъ имѣетъ и другія полномочія; онъ является высшимъ судилищемъ по обвиненію президента и министровъ, вообще въ дѣлахъ политическихъ; далѣе, согласіе сената требуется при нѣкоторыхъ актахъ президента республики. Являясь отдѣльными коллегіями, сенатъ и палата депутатовъ соединяются въ одно учрежденіе, подъ названіемъ assemblée nationale — соединеніе, необходимое для ревизіи конституціи, т.-е. когда обѣ палаты признаютъ потребность въ пересмотрѣ той или другой статьи конституціи, и во 2-хъ, при избраніи президента республики. Причины, по которымъ въ этихъ случаяхъ недопускается отдѣльная дѣятельность палатъ, понимаются довольно легко: подобные акты, по своей важности, должны быть совершены при посредствѣ по возможности *всѣхъ* представителей націи; при раздѣленіи же, большинство въ той и другой палатѣ можетъ быть невѣрнымъ; напр., если въ палатѣ депутатовъ $^3/_4$ голосовъ изъ 535 челов. будетъ противъ перемѣны, а въ сенатѣ изъ 300 сенаторовъ — 151 за перемѣну, т. е. будутъ согласны съ меньшинствомъ; въ палатѣ, то мы получимъ большинство весьма фиктивное, въ національномъ же собраніи получается большинство дѣйствительное.

Президентъ республики — глава исполнительной власти, избирается на 7 лѣтъ—срокъ, значительно превышающій продолжительность полномочій президентовъ другихъ государствъ (въ Америкѣ на 4 г.). Переизбраніе отслужившаго свой срокъ президента допускается безграничное число разъ—слѣдствіе стремленія къ пожизненному служенію (въ Америкѣ переизбраніе допускается, по примѣру Вашингтона, не болѣе одного раза). Законодательная власть, на основаніи 1-й статьи закона объ органи-

зацiи государственныхъ властей 25 февраля 75 г., отправляется 2 собранiями: палатой депутатовъ и сенатомъ. Законъ о первомъ вышелъ, впрочемъ, 30-го ноября 75 г. Остановимся на разсмотрѣнiи состава и дѣятельности сената.

Сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, изъ которыхъ 75 избираются нацiональнымъ собранiемъ; остальные же избираются департаментами и колонiями, причемъ число избираемыхъ распредѣлено не одинаково: департаментъ Сены и Сѣверный—по 5 сенаторовъ, другiе по 4, 3, 2; территорiя Бельфоръ, колонiи —Гваделупа, Мартиника, оба соединенiя 3 департамента Алжира и Франц. Индiя избираютъ по одному.

При избранiи необходимо: пассивный цензъ, пользованiе гражданскими и политическими правами и 40-лѣтнiй возрастъ. Такъ какъ законъ умѣлъ создать изъ сената устойчивое учрежденiе, то къ нему примѣняется система частичнаго возобновленiя: 75 выбираются пожизненно, остальные на 9 лѣтъ, при возобновленiи $^1/_3$ черезъ 3 года. Первая и вторая трети выходятъ по жребiю, посредствомъ дѣленiя первоначальнаго сената на 3 серiи. Къ выбору сенаторовъ примѣняется система scrutin de liste (каждый избиратель называетъ число кандидатовъ, соотвѣтствующее числу, требуемому отъ департамента).—Общiй порядокъ избранiя состоитъ въ слѣдующемъ: составляется коллегiя 1) изъ членовъ нижней палаты, причемъ каждый изъ нихъ вотируетъ въ своемъ департаментѣ, 2) изъ членовъ департаментскихъ совѣтовъ, 3) изъ членовъ окружныхъ совѣтовъ, 4) изъ уполномоченныхъ по одному отъ каждаго изъ муниципальныхъ совѣтовъ, выбираемыхъ изъ избирателей общины [1]). Подробности выборовъ опредѣляются особымъ закономъ органическимъ 2 августа 75 г. Выборы назначаются декретомъ президента республики, издаваемымъ за 6 недѣль до начала выборовъ, и въ этомъ же декретѣ назначается день выборовъ делегатовъ муниципальныхъ совѣтовъ. Каждый муниципальный совѣтъ избираетъ одного делегата закрытой подачей голосовъ, безъ преній и абсолютнымъ большинствомъ. Законы различаютъ 2 термина: majorité et pluralité, первый означаетъ половину + 1 голосъ — pluralité, относительное большинство сравнительно съ количествомъ голосовъ, которые получили другiе кандидаты. Можетъ случиться, что при выборахъ никто

---

[1]) 4-я статья: Le collège est composé: 1) des députés; 2) des conseillers généraux; 3) des conseillers d'arrondissement; 4) des délegues élus, un par chaque Conseil municipal des électeurs de la commune. Это постановленiе измѣнено въ 1884 году; см. дополненiе.

не получитъ абсолютнаго большинства; въ этомъ случаѣ французскіе законы назначаютъ выборы во второй разъ; если и тогда никто не имѣетъ большинства, то признается достаточнымъ относительное большинство, а въ случаѣ равенства выбирается старшій по лѣтамъ. Такимъ образомъ составленная коллегія собирается подъ предсѣдательствомъ президента гражданскаго трибунала главнаго города департамента. Помощниками президента назначаются 2 изъ самыхъ молодыхъ и самыхъ старшихъ по годамъ,—присутствовавшихъ въ первомъ засѣданіи. При отсутствіи президента его должность исправляетъ вице-президентъ — старшій членъ гражданскаго трибунала. Коллегія засѣдаетъ отъ 8 часовъ утра до 12, отъ 2—4 дня, и отъ 6—8 вечера. Избраннымъ считается лицо, получившее въ первомъ или второмъ засѣданіи абсолютное большинство голосовъ, поданныхъ или записанныхъ избирателями; если такого лица не имѣется, то при третьемъ засѣданіи достаточно относительное большинство; при равенствѣ голосовъ избирается старшій. Предварительныя совѣщанія допускаются со дня выборовъ делегатовъ муниципальнаго совѣта до открытія подачи голосовъ, съ тѣмъ, чтобы за 1 день до каждаго собранія было сдѣлано заявленіе отъ 7 избирателей съ обозначеніемъ мѣста, часа и дня совѣщанія. Входъ въ эти совѣщанія имѣютъ всѣ избиратели и кандидаты. Кромѣ вышеуказанныхъ пассивныхъ условій, французская конституція предполагаетъ несовмѣстимость нѣкоторыхъ государственныхъ должностей съ званіемъ сенатора: государственнаго секретаря, префектовъ и подпрефектовъ (кромѣ префектовъ департ. Сены и полиціи) и др. Точно также не могутъ быть избраны лица, занимающія нѣкоторыя должности въ департаментахъ и колоніяхъ, и въ теченіи 6 мѣсяцевъ послѣ ихъ отставки предсѣдатели и члены апелляціонныхъ судовъ и др. Въ случаѣ выбора одного лица въ нѣсколькихъ департаментахъ, оно должно заявить президенту сената, отъ котораго изъ нихъ оно желаетъ быть избраннымъ, въ теченіи 10 дней по утвержденіи его выбора; въ случаѣ отсутствія такого заявленія, дѣло рѣшается по жребію въ публичномъ засѣданіи сената. Относительно колоній имѣются нѣкоторыя спеціальныя постановленія: во французской Индіи члены колоніальнаго совѣта замѣняютъ членовъ департаментскаго и окружнаго совѣтовъ и делегатовъ муниципальнаго. Въ случаѣ вакантнаго мѣста одного изъ пожизненныхъ сенаторовъ, новый назначается въ теченіи 2 мѣсяцевъ по открытіи вакантнаго мѣста, самимъ сенатомъ. Эти выборы производятся самимъ сенатомъ и по абсолютному большинству голосовъ; члены сената получаютъ вознагражденіе какъ и депутаты.

Вторымъ факторомъ законодательной власти является палата депутатовъ. Законъ 30 ноября 1875 г. содержитъ въ себѣ постановленія о порядкѣ составленія избирательныхъ списковъ. Законъ выставляетъ нѣкоторыя условія для права быть записаннымъ въ эти списки: вносятся лица, записанныя въ число избирателей общины по закону 7 іюля 1874 года, и лица, записанные въ дополненіе, подъ условіемъ жительства въ общинѣ въ теченіи 6 мѣсяцевъ; жалобы подаются въ порядкѣ кассаціонномъ въ гражданскую палату верховнаго кассаціоннаго суда Франціи. Не вносятся въ списки, кромѣ преступниковъ, банкротовъ и т. п., и военные всѣхъ чиновъ и всѣхъ родовъ оружія, если они находятся въ составѣ своихъ частей.

По закону 68 года о reunions politiques совѣщанія эти стѣснены предварительными формальностями. Съ 1881 года возможность этихъ совѣщаній облегчена.

Еще съ 75 г. дозволено было объявленіе циркуляровъ, манифестовъ, за подписью кандидата или избирателя, подъ условіемъ предварительнаго представленія ихъ procureur'у. Вмѣстѣ съ тѣмъ дозволена раздача избирательныхъ бюллетеней.

Самые выборы продолжаются 1 день. Голосованіе (la vote) происходитъ въ главныхъ поселеніяхъ общинъ (chef-lieu de la commune). *Пассивный цензъ* при выборахъ — 25 лѣтъ; *несовмѣстимость* — нахожденіе на дѣйствительной военной или морской службѣ; всякій чиновникъ, избранный депутатомъ, замѣщается въ должности, если онъ объявитъ въ теченіи 8 дней послѣ выборовъ о принятіи полномочій. Депутаты избираются по scrutin individuel. Каждый округъ назначаетъ одного депутата; округъ дѣлится на избирателей округа, если народонаселеніе его превышаетъ 100,000 человѣкъ и депутаты избираются по одному на 100,000. Депутаты отъ Алжира назначаются по департаментамъ по одному, отъ 4 колоній — отъ каждой по 1. Депутатскія полномочія продолжаются 4 года; палата возобновляется интегрально; въ случаѣ вакаціи, выборы производятся въ теченіи 3 мѣсяцевъ. Депутаты получаютъ вознагражденіе, отъ котораго они не могутъ отказаться.

Главой исполнительной власти является президентъ республики, избираемый абсолютнымъ большинствомъ голосовъ въ національномъ собраніи, которое является соединеніемъ сената съ палатой депутатовъ, на 7 лѣтъ, причемъ выбранный не лишается права быть выбраннымъ на второе семилѣтіе. Палаты соединяются ipso jure, кромѣ случаевъ чрезвычайныхъ, во второй вторникъ января. Законъ опредѣляетъ minimum сессіи палатъ

въ 5 мѣсяцевъ. Президенту принадлежитъ право закрывать сессію, созывать палаты въ экстренныя засѣданія. Президентъ обязанъ созвать палаты, если въ промежуткѣ между сессіями этого потребуетъ абсолютное большинство членовъ каждой палаты. Президенту принадлежитъ право дѣлать отсрочки и перерывъ засѣданій, доставлять большинству силу исполнительной власти въ случаѣ пререканій. Отсрочки не могутъ продолжаться долѣе одного мѣсяца и не могутъ имѣть мѣсто болѣе 2-хъ разъ въ теченіи одной сессіи. Президенту предоставлено право распускать нижнюю палату съ согласія сената. Собраніе палаты внѣ времени, назначеннаго для сессіи, не дозволяется и считается ничтожнымъ. Исключеніемъ является собраніе Сената, когда онъ обращается въ верховный судъ. Для изданія закона требуется согласіе 2-хъ факторовъ. Санкція президента не можетъ имѣть мѣста. Президентъ обязанъ обнародовать законъ въ теченіи одного мѣсяца по врученіи его ему, въ случаѣ чрезвычайномъ —въ теченіи 3 дней.

Въ этотъ промежутокъ онъ имѣетъ право требовать новаго обсужденія даннаго закона. Спеціально палатамъ принадлежатъ слѣдующія права: палатѣ депутатовъ—разсмотрѣніе финансовыхъ законовъ прежде Сената, преданіе суду президента республики и его министровъ; сенату принадлежитъ право ихъ сужденія по закону 16 іюля 1875 года.

Въ правахъ, данныхъ закономъ президенту французской республики, выразился компромисъ между различными партіями. Въ области законодательной онъ имѣетъ инціативу закона; ему же принадлежитъ право помилованія (кромѣ амнистіи, которая дается закономъ), права монархической власти.

Президенту принадлежитъ право распоряженія арміей, назначенія на всѣ должности. Президентъ дѣйствуетъ черезъ отвѣтственныхъ министровъ,—принципъ конституціонной монархіи. Министерство отвѣтственно и солидарно. Каждый актъ президента скрѣпляется. При президентѣ независимо отъ министерства имѣется государственный совѣтъ съ совѣщательнымъ характеромъ по дѣламъ управленія.

Въ случаѣ, если въ каждой палатѣ большинство голосовъ выскажется за измѣненіе самой конституціи, то палаты соединяются въ національное собраніе для пересмотра статей конституціи. Перемѣны принимаются абсолютнымъ большинствомъ въ національномъ собраніи.

КОНЕЦЪ.

Типографія М. М. Стасюлевича. Спб. Вас. Остр. 2 л., 7.

ДОПОЛНЕНІЕ.

Законъ 9 декабря 1884 г. измѣнилъ учрежденіе Сената въ слѣдующихъ отношеніяхъ:

1) Всѣ сенаторы сдѣланы *одинаково выборными*; чрезъ это отмѣнено званіе пожизненныхъ сенаторовъ. По мѣрѣ открытія вакансій въ числѣ пожизненныхъ (75) сенаторовъ, мѣста ихъ распредѣляются между департаментами соотвѣтственно назначенному отъ нихъ числу сенаторовъ. Распредѣленіе производится по жребію въ публичномъ засѣданіи Сената.

2) За этими измѣненіями, Сенатъ будетъ состоять изъ 300 сенаторовъ, избранныхъ на 9 лѣтъ департаментами и колоніями въ слѣдующей пропорціи: а) Сѣверный департаментъ избираетъ 8 сенаторовъ, б) 10 департаментовъ—по 5-ти сенаторовъ, в) 13 департ.—по 4, г) 51—по 3, д) 10—по 2, е) Территорія Бельфора, 3 алжирскихъ департамента и 4 колоніи (Мартиника, Гваделупа, Соединеніе и Франц. Индія) — по 1-му сенатору. Сенаторы избираются особыми избирательными коллегіями, въ составъ коихъ входятъ: а) депутаты (т.-е. депутаты нижней палаты, каждый въ своемъ департаментѣ), б) члены департаментскихъ совѣтовъ, в) члены окружныхъ совѣтовъ, г) делегаты отъ общинъ, избранные муниципальными совѣтами изъ числа избирателей общинъ въ слѣдующей пропорціи:

Муниципальные совѣты, состоящіе

изъ	10	членовъ,	избираютъ	1	делегата.
»	12	»	»	2	»
»	16	»	»	3	»
»	21	»	»	6	»
»	23	»	»	9	»
»	27	»	»	12	»
»	30	»	»	15	»
»	32	»	»	18	»
»	34	»	»	21	»
»	36	»	»	24	»
Городъ Парижъ				30	»

Въ департаментахъ, избирающихъ болѣе одного сенатора, выборы производятся по Scrutin de liste (спискамъ). Сенаторъ дол-

женъ имѣть не менѣе 40 лѣтъ отъ роду. Члены фамилій, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ быть избраны въ сенаторы. Военно-служащіе въ арміи и флотѣ—также не могутъ быть избраны, за исключеніемъ маршала Франціи, адмираловъ и нѣкоторыхъ друг. лицъ.

ОПЕЧАТКИ.

Стран.	Строка (сверху).	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
11	21	iussisset, populum	iussissent, populus
26	9	ban le roy	ban que le roy
33	16	или меньшинству“.	или меньшинству, или большинству“.
56	12	*Гладстонъ*	*Блакстонъ*
—	31	*Гладстона*	*Блакстона*
57	37	Генриха III	Генриха V, въ 1125 г. овдовѣвшая.
—	послѣдн.	герцога Анжуйскаго, Генриха	графа Анжуйскаго, Жофруа
58	1	и онъ	и сынъ ихъ
60	13	taliagio	tallagio
63	20	Юстиніимъ	Юстиніаномъ.
71	11	не могли не имѣть	не могли имѣть
112	36	1874	1884
270	8	зрителей	жителей